

RÉVÉSZ BÉLA\*

## Az igazságszolgáltatás átalakításának vitái a rendszerváltás időszakában\*\*

### *I. Módszertani kérdések*

A rendszerváltás folyamatának politológiai, politikatörténeti elemzése körüli vitáktól függetlenül annyi bizonyosnak látszik, hogy 1989-90-ben Magyarországon (és részben a közép-kelet-európai régió más országaiban is) valóban lezajlott egy intézményes politikai átalakulás, amely révén az egypártrendszer pluralistává változott, és amely ennél fogva nevezhető a rendszer minőségi megváltozásának – rendszerváltásnak is. Az így értelmezett átalakulási folyamatba mindenképpen beletartozik a korábbi politikai struktúrával való szakítás és az új rendszer intézményi rendjének megalapozása, de nem feltétlenül tartozik bele a gazdasági átmenet hosszan elhúzódó folyamata, még kevésbé a társadalom szociokulturális állapotának a megváltozása. Ezért is jellemző erre a helyzetre a megállapítás, miszerint „nálunk előbb volt demokrácia, mint kapitalizmus”. A rendszerváltás a politikai átmenet szempontjából akkor volt befejezettnek tekinthető, amikor a születőben lévő új politikai és közjogi struktúra már eleget tett a demokratikus jogállam minimális követelményeinek. Bár ennek tartalmát és elért eredményeit is eltérő módon taglalja az irodalom, de a jogállamisághoz vezető politikai folyamat célkitűzései elég egyértelműek voltak: a hatalomért több párt verseng, vetélkedésük nyílt szabályokon, rögzítette eljárásokon alapul; a főhatalom gyakorlásának kérdése a demokratikus választásokon dől el; érvényesül a hatalmi ágak megosztásának elve; minden érdek szabadon szerveződhet, törvényes eszközökkel befolyást gyakorolhatnak a kormányzati és parlamenti döntésekre; az állampolgári szabadságjogokat hatékony jogvédelem biztosítja; a nyilvánosság fórumai függetlenek az államhatalom beavatkozásaitól.<sup>1</sup>

\* egyetemi docens, SZTE Állam- és Jogtudományi Kar

\*\* A tanulmány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosító számú, A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés című kiemelt projekt Ludovika Kiemelt Kutatóműhely Programjának Államelméleti alapkutatás 2016-2018 (2016/86 NKE-AKFI) elnevezésű alprogramjának keretében a Nemzeti Közszolgálati Egyetem megbízásából készült.

<sup>1</sup> A kommunista rezsim bukását követő tudományos kutatások közül a tranzitológia adta meg a legerőteljesebb kezdeti lökést a politológusok számára a kelet-európai és a szovjet kommunista hatalmi rendszerek megszűnésének vizsgálatát keretező alapvető, illetve módszertani jellegű kérdések összetett hálózatainak szemléletéhez. A nyugati tranzitológia legfontosabb eredményeinek összefoglalására lásd TÖKÉS RUDOLF: *Tranzitológia – utak és buktatók*. In: uő.: *Újragondolt történelem, Válogatott tanulmányok 1967-2017*. Kosuth. Budapest, 2018. 266–276. pp.

A rendszerváltás politikai szereplői érthető okokból csak kevésbé foglalkoztak axiológiai megközelítésben a politikai értékek meg- és újrafogalmazásával. Mégis tevékenységük minden mozzanatában kifejezésre jutott, hogy a legkülönbözőbb új pártok, szervezetek, kezdeményezések saját maguk, önállóan kívánják meghatározni és képviselni azokat a követeléseket, célokat, elveket, programokat, amelyekben – az akár értéként és definiálható – kollektív preferenciáik megjelennek.<sup>2</sup>

Ezen értékek „értékét”, azaz fontosságát éppen az a funkciójuk jelölte ki, hogy vajon mennyire képesek értékorientációs feladataikat betölteni. Ez befelé a politika szubjektumainak az önmeghatározását, kifelé – a közvélemény és a politikai akaratképzés más szereplői irányába – e célkitűzések prezentálását jelentette. Ha azokat a forrásokat, objektivációs formákat keressük, amelyek alapján ezek a kollektív, bár ugyanakkor partikuláris preferenciák megismerhetők és elemezhetők, elsősorban azokhoz a dokumentumokhoz célszerű fordulni, amelyeket szerzőik kifejezetten azzal a szándékkal alkottak meg, hogy hivatalos, nyelvi-konstrukciós formába fejezzék ki a politikai elképzeléseiket, céljaikat, szándékaikat, azaz hogy bemutassák politikai áru-kínálatukat a politikai piacon.

Nyilvánosságuk, publicitásuk folytán ilyennek kell tekinteni mindenek előtt azokat a nyilatkozatokat, állásfoglalásokat, amelyek bár egy-egy aktuális kérdés kapcsán, de – közvetve vagy akár közvetlenül is – elvi súllyal képviselnek valamely eszmerendszerhez kapcsolódó prioritásokat. Ezek elsőként rendszerezett, koherens és teljességre törekvő kifejeződései azok a dokumentumok, amelyek 1990 elején a pártok választási programjaiként jelentek meg.<sup>3</sup> Mivel a rendszerváltás egész folyamata nem ritkán a politikai rendszer pluralizálódásának menetére egyszerűsödik le, ezért gyakran a politikai értékrendszer újra felfedezett vagy újonnan létrehozott elemeinek katalógusát ezeknek a pártprogramoknak a szövegeiből tekintik levezethetőnek. Ennek alapján terjedt el 1990 első felében az a rendszerezés, amely a vallott politikai értékek nyomán a pártokat három nagy csoportba sorolja. Eszerint az első csoport a nemzeti-keresztény-konzervatív fogalmakkal jellemezhető. Ide elsősorban a KDNP-t és az FKGP-t sorolták, valamint nemzeti orientációja és konzervatív értékei alapján (pl. családvédelem, a nemzettudat ápolása) tulajdonképpen az MDF-t is. Ezek a pártok beszéltek leginkább a népi-nemzeti hagyományokról, a magyarság felemelkedéséről, a határon túli magyar kisebbség problémáiról és az „emberi méltóság” megőrzéséről. A KDNP-nél nyomatékosabban kerültek előtérbe a kereszténység motívumai, míg a Kisgazdapárt esetében ekkor még egyenrangúan keveredtek a konzervatív és a liberális (pl. szabad vállalkozás, a magántulajdon elsődlegességét hirdető) jelszavak. A második csoportba a demokrata-szociálliberális elveket valló SZDSZ és Fidesz került, de sajátos módon közel állt ehhez a baloldali és a

<sup>2</sup> A politikai értéknek, mint a politikai rendszer belső, szubjektív dimenziójának szerepére CSEPELI GYÖRGY – KÉRI LÁSZLÓ – STUMPF ISTVÁN (szerk.): *Állam és polgár. Politikai szocializációs tanulmányok* 1. MTA PTI. Budapest, 1992. 13–32. pp.; BALÁZS ZOLTÁN: *Politikai értékelmélet*. L'Harmattan. Budapest, 2007. 291 p.

<sup>3</sup> (sz. n.): *Az 1990-es választási pártprogramokról lásd: Kik válasszák, mire szavazzak? Választási tájékoztató: Az 1990. évi magyarországi választási sajtó-kampányban résztvevő pártok rövidített programjainak gyűjteménye: A pártok cím- és telefonregiszterével*. Pack – Art Kft. Budapest, 1990.; FARKASALVI JÓZSEF (szerk.): *Politikai bedekker 1990*. Credit Kft. Budapest, 1990.; FARKASALVI JÓZSEF (szerk.): *Politikai kalauz*. Mediant Kft., Bp., 1991.; CSORBA JÓZSEF (szerk.): *Pártdokumentumok*. In: Magyarország politikai évkönyve 1991. Ökonómia Alapítvány – Economix Rt., Bp., 1991.; M. KISS JÓZSEF – VIDA ISTVÁN (szerk.): *Magyarországi pártprogramok 1988-1990*. ELTE Eötvös Kiadó Kft. Budapest, 2006. 834 p.

népi értékeket vegyítő, egyébként „harmadik utas” Magyar Néppárt is, és tulajdonképpen itt kapott helyet a nemzeti-konzervatív és demokrata értékeket követő és mindezeket némi pragmatizmussal (pl. „az alkotóképesség, a szakértelem megbecsülésével”) társító MDF is. Az SZDSZ és a Fidesz programjainak középpontjába a liberális demokrácia és az emberi jogok álltak, az SZDSZ vonatkozásában emellett meghatározó szerepet kapott a „szabadság” értéke is. A harmadik csoportba a kommunista–szociáldemokrata orientációjú pártok sorolták, az újjáalakult MSZMP, az MSZP és az MSZDP. Közülük ekkor ideológiailag az MSZDP volt a legegységesebbnek mondható, ugyanis nem csak a nyugat-európai szociáldemokrata pártok értékeit vállalták fel, de többször látványosan elhatárolták magukat a másik két baloldali párttól is.<sup>4</sup>

Szembevetőbb azonban a pártpolitikai értékválasztás ellentmondásossága és bizonytalansága, ha olyan dokumentumokhoz fordulunk, amelyek nem pártstratégiai céllal, sőt egyáltalán nem a nyilvánosság számára kívánták megörökíteni a rendszerváltás politikai szereplőinek álláspontjait. A „tárgyalásos forradalom”-ként is emlegetett magyarországi átalakulásnak politikai kereteket az Ellenzéki illetve a Nemzeti Kerekasztal (EKA, NKA) fórumai biztosítottak. Ezeken pragmatikus – közjogi konzekvenciákkal járó – igények diktálták, hogy a tárgyaló felek legalább önmaguk számára rögzítsék a rendszerváltás folyamatának időhatárait. Végül a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásain konszenzussal született megoldás az „átmeneti időszak” fogalmának meghatározására, miszerint ez „a politikai egyeztető tárgyalások megkezdésére vonatkozó megállapodás keltétől az új, demokratikus úton megválasztott Országgyűlés által beiktatandó kormány programjának az elfogadásáig terjedő időszakot jelenti”. Azt már akkor lehetett tudni, hogy ez a kezdőpont 1989. június 10-e, az csak utóbb derült ki, hogy e meghatározás értelmében a rendszerváltás folyamata 1990. május 23-án zárult. Ha tehát ennek a közel egy éves periódusnak az értékváltozásait vizsgáljuk meg a – lassan egyre hozzáférhetőbb – dokumentumok tükrében, akkor már közel sem lehetünk olyan biztosak a politikai szereplők később demonstratív vállalt identitásának korábbi eszmei megalapozottságában. Több mint kétszáz dokumentum tartalmazza azoknak a tárgyalásoknak a jegyzőkönyveit, amelyek az Ellenzéki illetve a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásain elhangzottakat rögzítették.<sup>5</sup> A nagyjából 1989. márciusa és októbere közé eső időszak az intenzív politikai tárgyalások korszaka. Ekkor az ellenzéki erők pártszerű működése megerősödött, az MSZMP már nem tudott kitérni a velük folytatandó közvetlen tárgyalás egyre növekvő kényszere elől. Politikailag olyan patt-helyzet alakult ki, amelyben az egyik fél

<sup>4</sup> A pártképek alakulásának-alakításának az 1990-es választásokon játszott szerepéről lásd: KAPITÁNY ÁGNES – KAPITÁNY GÁBOR: *Politikai szimbólumok*. In: Magyarország politikai évkönyve 1991. Ökonómia Alapítvány – Economix Rt. Budapest, 1991. 234–241. pp.; SZOBOSZLAI GYÖRGY (szerk.): *Parlamenti választások 1990. Politikai szociológiai körkép*. MTA Társadalomtudományi Intézet. Budapest, 1990.

<sup>5</sup> Az Ellenzéki Kerekasztal tárgyalásainak nagy részét video-jegyzőkönyv formájában rögzítette a „Fekete Doboz” Alapítvány stábjá. Ennek leírt változata, valamint a Nemzeti Kerekasztal – plenáris, középszintű illetve munkabizottsági szintű – tárgyalásainak jegyzőkönyvei 1997-ben a Magyar Országos Levéltárba kerültek (MNL OL P. 2117. 1–13. sz. dobozok), azt követően, hogy az adatvédelmi biztos ajánlást fogalmazott meg az iratok sorsával kapcsolatban (466/A/1996. sz. adatvédelmi biztosi ajánlás). Az iratok szerkesztett kiadására lásd: BOZÓKI ANDRÁS – ELBERT MÁRTA – KALMÁR MELINDA – RÉVÉSZ BÉLA – RIPP ERZSÉBET – RIPP ZOLTÁN (szerk.): *A rendszerváltás forgatókönyve. Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben*. 1-4. kötet, Magvető Kiadó, Bp., 1999.; 5-8. kötet, Új Mandátum Kiadó. Budapest, 2000. (Továbbiakban: Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben.)

(az állampárt) már nem, a másik fél (az ellenzék) még nem képes dominánsan érvényesíteni akaratát. A régi rend visszavonulása és az új rend kiépítésére tett kísérletek főként a színpalak mögött zajlottak, amelyet ellenzéki ünnepi alkalmakkor szimbolikus jellegű, ám a közvéleményt – továbbá az állampárt és az ellenzék politikai lépéseit – alapvetően befolyásoló tömegdemonstrációk kísérték.

Közjogi szerepének értékelése szempontjából rendkívül fontos az adatvédelmi ajánlása, amely elvi élű megállapításokat fogalmazott meg: „A Nemzeti Kerekasztal (...) erősen emlékeztet a parlamenti működésre, olyannyira, hogy – ha ezt politikai okból tagadta is – szociológiai értelemben a Nemzeti Kerekasztal úgy lépett fel, mint egy parlament, vagy legalábbis mint az Országgyűlés egyik háza. Az Országgyűlés azt hagyta jóvá, amiben a Nemzeti Kerekasztal résztvevői megegyeztek. A Nemzeti Kerekasztal az idézőjeles "alkotmányozó gyűlés" szerepét töltötte be. Az idézőjel azért indokolt, mert egyfelől a köztársasági alkotmány – melynek része az átmenet maga is – valójában ott formálódott, ám egyúttal két vagylagos előfeltétel a gyűlés forradalmi vagy jogi megalapozása egyaránt kétséges volt. Az EKA viszont előtere volt ennek az "alkotmányozó gyűlés"-nek.”<sup>6</sup>

A tárgyalások menetének fordulópontjai a következők: az 1989. március 15-i tüntetés; az Ellenzéki Kerekasztal megalakulása (1989. március 22.); az állampárton belüli reformirányzat, a reformkörök megerősödése, a Németh-kormány megújulása, egyes keményvonalas vezetők háttérbe szorítása (1989. április-május); a háromoldalú tárgyalások megkezdése (1989. június 13.); 1956 és a mártírok nyílt rehabilitálása (1989. június 16.); ellenzéki győzelmek az időközi választásokon (1989. július–augusztus); a háromoldalú tárgyalások érdemi szakaszának lezárulása (1989. szeptember 18.); a pártállam megszűnése és az MSZP megalakulása (1989. október 7.); a sarkalatos törvények parlamenti elfogadása (1989. október 19–20.) és a köztársaság kikiáltása (1989. október 23.). Ebben a bizonytalan kimenetelű játszmában a politikai élet egyik szereplőjétől sem volt elvárható, hogy a társadalom számára egy teoretikus tisztaságú értékválasztás programját dolgozzon ki, de még az sem, hogy megfontolt önépítés folyamatában alakítsák ki önazonosságukat. Mindmáig vitatott az is – és erre a eddig napvilágra került dokumentumok sem adhatnak választ –, hogy mennyiben aktív részesei, irányítói és mennyire követői, esetleg csak elszenvedői voltak a történeteknek a különböző régi és új politikai szereplők. Mindezek a körülmények ismét csak azt a véleményt erősítik meg, hogy egy makroszociális értékválság közepette az új politikai értékrendszer prioritásainak megtalálása is csak rendkívül ellentmondásos, konfliktusokkal, időnként egyéni, emberi tragédiákkal együtt járó folyamatban lehetséges.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Az Ellenzéki Kerekasztal tanácskozásain készült videofelvételek nyilvánosságáról szóló adatvédelmi biztosi ajánlás 1997. szeptember 1. 466/A/1996. adatvédelmi biztosi ajánlás.

<sup>7</sup> Az átalakulás szakirodalmát folyamatosan bővülő körű elemzések, esszék, dokumentumközlések, memoárok, interjú- és konferenciakötetek egészítik ki. Néhány a fontosabbak közül: ANTALL JÓZSEF: *Modell és valóság*. I–II. köt. Athenaeum. Budapest, 1994.; BABA IVÁN: *Békés átmenet. Adalékok a kialakult rendszerváltoztatáshoz*. Demokratikus Átalakulásért Intézet. Budapest, 2007.; BAYER JÓZSEF – BODA ZSOLT (szerk.): *A rendszerváltás húsz éve: változások és válaszok*. L'Harmattan – MTA PTL. Budapest, 2009.; BIHARI MIHÁLY: *Demokratikus út a szabadsághoz*. Tanulmányok. Gondolat Kiadó. Budapest, 1990.; Bihari Mihály (szerk.): *A többpártrendszer kialakulása Magyarországon 1985–1991*. Kossuth Kiadó. Budapest, 1992.; BOZÓKI ANDRÁS (szerk.): *A rendszerváltás foratókönyve. Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben*. 7. Alkotmányos forradalom. Tanulmányok. Új Mandátum Kiadó. Budapest, 2000.; BOZÓKI ANDRÁS: *Politikai pluralizmus Magyarországon 1987–2002*. Századvég. Budapest, 2003.; BOZÓKI ANDRÁS: *Konfrontáció*

A tárgyalásokon látszólag egyértelmű volt, hogy a szembenálló értékalternatívákat felmutató résztvevők az ellenzék (az Ellenzéki Kerekasztal) illetve a radikális rendszerváltás elkerülésére csak „modellváltás”-t emlegető MSZMP.<sup>8</sup> Hogy mégis mennyire változékonyak bizonyultak a frontvonalak, arra előljáróban 1989. augusztusából említhető egy jellemző példa, amikor az MSZMP új taktikával élve „csendes diplomáciát” indított nem csak a tárgyalások Harmadik Oldalának képviselőivel, de az EKA pártjai-val szemben is. Míg tavasszal az MSZMP arra akarta rávenni az EKA-ban részt vevő pártokat, hogy vegyék rá az EKA többi szervezetét, legyenek hajlandóak külön-külön a tárgyalóasztalhoz ülni,<sup>9</sup> nyár végére a háttértárgyalások célja már a háromoldalú megbe-

és konszenzus. *A demokratizálás stratégiái*. Savaria University Press. Szombathely, 1995.; BOZÓKI ANDRÁS – CSAPODY TAMÁS – CSIZMADIA ERVIN – SÜKÖSD MIKLÓS (szerk.): *Csendes? Forradalom? Volt? Az ELTE Jogszociológiai Tanszék, az ELTE Szociológiai Intézet és a Bibó István Szakkollégium 1991. június 5-6-i konferenciájának előadásai és vitája*. Összeállította: T-Twins Kiadói és Tipográfiai Kft. Twins Konferencia-Füzetek 3. Budapest, 1991.; ELEK ISTVÁN: *Rendszerváltoztatók húsz év után*. Heti Válasz. Budapest, 2009.; FRICZ TAMÁS: *A magyarországi pártrendszer 1987–1995. Kialakulástörténet és jellemzők*. Politológiai elemzés. Cserépfalvi. Budapest, 1996.; GATI, CHARLES: *Füstbe ment tömb*. Századvég – Atlantisz Kiadó. Budapest, 1991.; GLATZ FERENC (szerk.): *Proletárdiktatúrákból a polgári demokráciákba, 1989–1992. Rendszerváltások Európában és a nagyvilágban*. Magyar Tudományos Akadémia Társadalomkutató Központ. Budapest, 2004.; HALMAI GÁBOR – VÁSÁRHELYI MÁRIA (szerk.): *A nyilvánosság rendszerváltása*. Új Mandátum Kiadó. Budapest, 1998.; KENDE JÁNOS (szerk.): *Rendszerváltás történelem szemmel*. Politikátörténeti Alapítvány. Budapest, 1992.; KÉRI LÁSZLÓ: *Tíz év próbaidő. A magyar átmenet politikai szociológiája, 1989–1998*. Helikon Kiadó. Budapest, 1999.; KRAUSZ TAMÁS (szerk.): *Rendszerváltás és társadalomkritika. Tanulmányok a kelet-európai átalakulás történetéből*. Napvilág Kiadó. Budapest, 1998.; KULCSÁR KÁLMÁN: *Az új politikai rendszer és a magyar valóság*. Magyar Tudományos Akadémia Társadalomkutató Központ. Budapest, 2006.; ANDORKA RUDOLF et al.: *Láttuk-e, hogy jön? Az ELTE Filozófiatörténeti Tanszékcsoport és a Budapesti Könyvszemle konferenciája*. 1990. december 7. T-Twins Kiadói és Tipográfiai Kft. Twins Konferencia-Füzetek 1. Budapest, 1991.; MAJTÉNYI GYÖRGY – SZABÓ CSABA (szerk.): *Rendszerváltás és Kádár-korszak*. ÁBTL – Kossuth Kiadó. Budapest, 2008.; PATAKI FERENC: *Rendszerváltás után. Társadalomlélektani terepszemle*. Scientia Humana Társulás. Budapest, 1993.; RIPP ZOLTÁN: *Eltékozolt esélyek? A rendszerváltás értelme és értelmezései*. Budapest, 2009, Napvilág Kiadó.; ROMSICS IGNÁC: *Volt egyszer egy rendszerváltás*. Akadémiai Kiadó. Budapest, 2013.; SZILÁGYI SÁNDOR – SEBES KATALIN (szerk.): *A szabadság visszahódítása*. Új Mandátum Könyvkiadó. Budapest, 2001.; TÖKÉS RUDOLF: *A kialakult forradalom. Gazdasági reform, társadalmi átalakulás és politikai hatalmi utódlás 1956–1990*. Budapest, 1998, Kossuth Kiadó.; VITÁNYI IVÁN: *Rendszerváltástól kormányváltásig*. Savaria University Press. Szombathely, 1995.

<sup>8</sup> „Azért akarunk modellt váltani, mert az MSZMP a demokratikus szocializmus meghirdetése mellett nem híve és nem lehet partner semmiféle rendszerváltásban. Azért váltunk, és kell ezt a modellváltást elvégezni, hogy ez a rendszerváltás elkerülhető legyen.” KOSZTRICZ ANNA et al. (szerk.): *A Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottságának 1989. évi jegyzőkönyvei*. 2. köt. MOL. Budapest, 1993. 1119. p.

<sup>9</sup> A minden szervezetnek külön-külön eljuttatott meghívókból csak a Szabad Demokraták Szövetségének megküldött példány maradt fenn:

„Szabad Demokraták Szövetségének Ügyvivő Testülete  
Budapest

Tisztelt Ügyvivő Testület! Az MSZMP KB tárgyalócsoportja az elmúlt hetekben megbeszélés-sorozatot folytatott különböző társadalmi-politikai szervezetek képviselőivel. E szervezetek mindegyike – kisebb-nagyobb megszorításokkal – készséget mutatott egy politikai egyeztető fórum létrehozására. Ennek előkészítésére javasolok egy többoldalú tárgyalást, amelyre 1989. április 8-án (szombaton) 9.00 órai kezdettel a Magyar Tudományos Akadémia Felolvasótermében (Budapest, V., Roosevelt tér 9.) kerül sor. Örömmel venném, ha e megbeszélésen az Önök szervezetének három képviselője részt venne, akiket ezúton meghívok. Az értekezleten a mellékletben szereplő, valamint szükség esetén más, az érintettek által fontosnak tartott kérdések megvitatását ajánlom. A megbeszélés előkészítő jellegére tekintettel azt javaslom, hogy a tanácskozásról a Magyar Televízió, a Magyar Rádió és a Magyar Távirati Iroda adjon rövid összefoglalót. Meghívásuk-

szélések mielőbbi lezárásának elősegítése lett. Méghozzá úgy, hogy ne csak a sarkalatos törvényekben tudjanak megállapodni, hanem a köztársasági elnöki intézményt illetően is. Ez utóbbit kiemelték volna az alkotmánymódosítás kérdései közül annak érdekében, hogy még 1989-ben a köztársasági elnöki és országgyűlési választást is meg lehessen tartani; lehetőleg ebben a sorrendben, de legrosszabb esetben is a kettőt egy időben. A háttértárgyalások tapasztalatait összegezve az MSZMP nem zárta ki azt a megoldást sem, hogy ha nem sikerül az EKA-val mint egységes tárgyalópartnerrel megállapodásra jutnia, akkor a szervezetek egy részét külön megállapodásra bírja. Fejti György, a KB titkára ezekről a puhatolózó megbeszélésekről a Politikai Intéző Bizottság (ugyanis június 23-tól már nem PB) augusztus 15-i ülésén kijelentette: az MSZMP „megállapodás közeli” állapotban van három szervezettel, a Magyar Demokrata Fórummal, a Bajcsy-Zsilinszky Endre Baráti Társasággal és a Kereszténydemokrata Néppárttal. Fejti (egy eddig még nem publikált jegyzőkönyv szerint) így érvelt:<sup>10</sup>

„Meg kell mondani, hogy ezekkel különtárgyalások folynak. Az a baja ennek, hogy ugyan mi készítünk róla jegyzőkönyvet, de egyik fél sem hajlandó ezt aláírni. Tehát ez a három szervezet egyértelműen kész arra, hogy szeptemberben szülessenek meg a törvényi feltételei egy akármikor kiírandó választásnak. Tehát a választás időpontját egyelőre nyitva hagytuk. De ezeknek a szervezeteknek velünk együtt az az álláspontja, hogy a szeptemberi parlamenti ülésen a párttörvényt és a választójogi törvényt mindenképpen meg kellene alkotni, akár mások különvéleménye ellenére is, és meg kell kísérelni az alkotmánymódosítást: vagy a teljes csomagot, vagy ebből legalább a köztársasági elnöki intézményt kiemelni. Na most, ugyanakkor egyik szervezet sem akarja felrobbantani az Ellenzéki Kerekasztalt, ez világos. Megállapodás viszont e nélkül nem jöhet létre, ez is világos. Tehát, hogy a Szabad Demokraták Szövetsége és a Fidesz nem fog változtatni az álláspontján, ez egészen biztosnak tekinthető. Úgyhogy szakítópróba előtt áll az Ellenzéki Kerekasztal, és egy kicsit szakítópróba előtt áll ez a tárgyalási metódus, amit kompromisszumként mi elfogadtunk.”

Fejti György úgy vélte, hogy ha a kitartó csendes diplomácia ellenére mégsem sikerülne eljutni a megegyezésig – mert az SZDSZ és a Fidesz részéről megmarad az a szándék, hogy megakadályozzák a törvények betérjesztését –, akkor arra kell törekedni, hogy megegyezésre jussanak a tárgyaló felek egy részével: az említett három szervezettel és a Harmadik Oldallal, amelynek szervezeteivel, a KB-titkár beszámolója szerint, szintén külön tárgyalások folytak. A Néppárttól pedig – ismét az értékbizonytalanságot illusztrálандó – az volt Fejti György véleménye, hogy ez a párt ingadozik, tehát át fog állni: „[Ha] a Magyar Demokrata Fórummal meg tudunk állapodni, akkor át fog állni a Néppárt nagy valószínűséggel, és talán a Kisgazdapárt is.”<sup>11</sup>

ról gondoskodtam. Bízom abban, hogy mind az előkészítő megbeszélés, mind a tervezett politikai egyeztető fórum konstruktív módon hozzájárulhat a nemzeti közmegegyezés megteremtéséhez. – Budapest, 1989. március 30. – Üdvözléssel: Fejti György s. k.” (SZDSZ Irattár, Elnöki levelek, 1995. sz. n.)

<sup>10</sup> Részlet a PIB 1989. augusztus 15-i ülésének jegyzőkönyvéből, Fejti György felszólalása. 93. sz. dokumentum. In: BÉKÉS CSABA – MALCOLM BYRNE (főszerk.): *Rendszerváltozás Magyarországon 1989-1990*. Dokumentumok. National Security Archive – Hidegháború-történeti Kutatóközpont – 1956-os Intézet. Budapest, 1999. (Kézirat)

<sup>11</sup> Uo.

Az identitáskeresés másik fontos eleme a negatív, tehát a mindenképpen elutasítandó értékek körének meghatározása.<sup>12</sup> Ez a választások idejére az ellenzéki pártok részéről a kommunista pártállam, az államszocialista rendszer radikális bírálataban nyilvánult meg. Ha ismét a választási programok szövegeire támaszkodunk, akkor látható, hogy az ellenségkép kiindulópontja a fennálló rendszer teljes elutasítása volt. Ez történhetett a kommunizmus, a sztálinizmus ideológiai alapon történő elvetésével (MDF, SZDSZ, de az MSZP is), vagy a diktatúrának a hatalomgyakorlás monopolizálása miatti elutasítás alapján (Fidesz, MSZDP). Hogy az ilyen jellegű beállítódás is csak heves vitákban stabilizálódott, azt jól érzékelteti – kissé előre szaladva – az alkotmányozás folyamatának azon vitája, amely az alkotmány preambuluma körül zajlott.<sup>13</sup> Ez 1989. július-augusztusában és szinte hetekre megbénította az érdemi munka tovább folytatását nem csak szakértői szinten, de a középszintű politikai egyeztető bizottságban is. Az MSZMP ugyanis ekkor még ragaszkodott ahhoz az elvi álláspontjához, amelyet az Igazságügyi Minisztérium által 1988 végén kidolgozott Alkotmánykonceptió rögzített és amelyet a KB majd az Országgyűlés is elfogadott.<sup>14</sup>

Ebben ugyanis eredetileg arról volt szó, hogy „Az Alkotmány preambuluma megfogalmazásakor szakítani kell hatályos Alkotmányunknak azzal a felfogásával, hogy a magyar nép történelmében az állam nem egyéb, mint az osztályelnyomás eszköze, és ezért államunk fejlődés csak a felszabadulástól valljuk magunkénak. Az Alkotmánynak a nemzetet összefogó, a magyarság identitástudatát erősítő jellege megköveteli, hogy a preambuluma új felfogásban közelítse meg államiságunk fejlődését, s múltunkat meg nem tagadva, korábbi értékeinkről le nem mondva, ezer éves államiságunkkal való folyamatosságot megőrizve, az alkotmányfejlődés egyetemes értékeire is alapozva, jusson el mai társadalmi rendünk és állami céljaink meghatározásáig. A preambuluma rögzítse, hogy Magyarország szabad, demokratikus és szocialista állam; mutasson rá a munkásmozgalom törekvésein alapuló új társadalmi rendünk teremtette értékeinkre.”

Az EKA augusztus 17-i ülésére az MDF kompromisszumos javaslatot nyújtott be, mely szerint: „Az 1949. évi alkotmány hatályos szövegének módosítását az államszocialista jellegének megszüntetésével, a sztálinista frazeológia lehetséges kiiktatásával, a békés átmenet biztosítására szolgáló garanciákkal kell elvégezni. Ennek keretében a proletárdiktatúrára, az egypártrendszerre és a szocializmus kizárólagos akceptálására utaló részek egyértelmű kihagyásával, demokratikus helyettesítésével kell biztosítani. A szocializmus fogalma éppen a többpártrendszer tényleges érvényesítése érdekében, alkotmányjogi garantálása miatt nem maradhat semmilyen formában a tételes, rendelkező részben, hanem a preambulumban az európai eszmei és politikai értékek meg-

<sup>12</sup> Lásd: KOSELLECK, REINHART: *Az asszimmetrikus ellenfogalmak történeti-politikai szemantikája*. Jószyeg Műhely Kiadó. Budapest, 1997. 45. p.

<sup>13</sup> Az ideológiai értékek közjogi szerepére vonatkozó vitákkal a tanulmány az I/1-es munkabizottság munkájának elemzése során részletesebben foglalkozik.

<sup>14</sup> *Magyarország alkotmánya szabályozási koncepció*. Igazságügyi Minisztérium, 1989. január 30. In: *Magyarország Alkotmánya. Szabályozási koncepció*. Igazságügyi Minisztérium. Az MSZMP Központi Bizottsága 1989. február 20-21-én megtartott ülése jegyzőkönyvének 2. sz. függeléke. Lásd: KOSZTRICZ ANNA et al. (szerk.): *A Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottságának 1989. évi jegyzőkönyvei*. Magyar Országos Levéltár. Budapest, 1993. 1. köt. 409–439. pp.; valamint: Országgyűlési Irattár és Levéltár Országgyűlési Irományok, 1985–1990-es országgyűlési ciklus, 141–200. jelzetű kötet.

örzése keretében fogadható el a demokratikus szocializmus beiktatása, aminek külpolitikai indokai értékelhetők.”<sup>15</sup>

Két héttel később (1989. augusztus 30-án) került a középszintű politikai egyeztető bizottság ülése elé a kérdés, és az MSZMP nevében Somogyvári István kedvezően reagált az MDF-nek az EKA által is elfogadott felvetésére: „A következő vitás kérdés az alkotmány olyan új típusú rendelkezései körébe tartozik, amelynek körében a három tárgyalófél között megegyezés született arról, hogy az úgynevezett államszocializmusra utaló megfogalmazásokat az alkotmányból hagyjuk el, és vázoljuk fel jövőendő magyar köztársaságunknak a főbb jellemzőit. Ezt az MSZMP úgy kívánja megtenni, hogy az alkotmány szövegébe javasolja felvenni azt az egyébként az alkotmánykoncepcióban – amelyet az Országgyűlés márciusban már elfogadott, ismereteink szerint a parlamentben mindenki által elfogadott – megfogalmazást, amely szerint ’A Magyar Köztársaság független, demokratikus és szocialista jogállam.’ Úgy érezzük – tette hozzá Somogyvári –, hogy ezzel a megfogalmazással, és ennek a négy szónak az együttes szerepeltetésével tudjuk kifejezni azt, hogy milyen jövőendő Magyarországot kívánunk.”<sup>16</sup>

A középszintű politikai egyeztető bizottság következő, szeptember 4-i ülésén Orbán Viktor az Ellenzéki Kerekasztal nevében újabb javaslattal állt elő, de ez sem vetette el a „szocialista” jelző használatát. Eszerint „A Magyar Köztársaság független, az európai és magyar demokratikus hagyományokat eltető jogállam. Biztosítja az emberi és állampolgári jogok teljességét. Szabad teret enged mindazon egyéni és közösségi, vallási és humanista, polgári és szocialista törekvéseknek, amelyek e jogok talaján állnak.”<sup>17</sup>

Somogyvári István szeptember 11-én a véglegesnek tűnő szöveget fogadtatta el arról, hogy állam szocialista jellegének kifejezésére milyen megoldás születik: „Az alkotmány normaszövege ennek megfelelően a jövőben kimondaná: ’A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam, amelyben a polgári demokrácia és a demokratikus szocializmus értékei egyaránt érvényesülnek.’”<sup>18</sup> Ma már – az azóta bekövetkezett újabb módosítások nyomán – talán kevésbé ismeretes, hogy végül ez a szöveg került be az október 18-án elfogadott XXXI. alkotmánymódosító törvénybe.

Hogy mennyivel színesebb volt a politikai paletta értékvilága a kerekasztaltárgyalások szereplőinek értékfelfogásánál, azt jelzi pl. az asztalnál helyet nem kapott pártok (főleg a Magyar Október Párt<sup>19</sup>) és más kezdeményezések szerepe, amelyek azóta jórészt feledésbe merültek, és nagyobb figyelmet igényelnének az átalakulás folyamatának a fővároson túli történései is. Tovább bővíthető ez a kör azzal jellegzetességgel is, hogy a BM belbiztonsági szolgálata 1989 nyarán-őszén önmaga is saját jogállamkoncepciók(!) kidolgozásával foglalkozott.<sup>20</sup> Mindezek hozzátartoznak a rendszerváltás hiteles történetéhez.

<sup>15</sup> MNL OL P. 2117. 1. doboz, 126/1. i. sz.; *Kerekasztal-tárgyalások 1989. i. m. 3. k.*, 56. sz. dokumentum.

<sup>16</sup> MNL OL P. 2117. 7. doboz, 12. i. sz.; *Kerekasztal-tárgyalások 1989. i. m. 4. k.*, 66. sz. dokumentum.

<sup>17</sup> MNL OL P. 2117. 7. doboz, 13. i. sz.; *Kerekasztal-tárgyalások 1989. i. m. 4. k.*, 68. sz. dokumentum.

<sup>18</sup> MNL OL P. 2117. 7. doboz, 16. i. sz.; *Kerekasztal-tárgyalások 1989. i. m. 4. k.*, 73. sz. dokumentum.

<sup>19</sup> Lásd 27. sz. jegyzet.

<sup>20</sup> Erről részletesebben: RÉVÉSZ BÉLA: *Az állami erőszak depolitizálásáról. Kerekasztal-tárgyalások – 1989. Belügyi Szemle. 1999. 4–5. sz. 53–66. pp.*, valamint uő.: *Az Ellenzéki Kerekasztal és az állambiztonsági szervek. In: A rendszerváltás foratókönyve. Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben. Alkotmányos forradalom. Tanulmányok. 7. kötet. Új Mandátum Kiadó. Budapest, 2000. 420–478. pp.*



Azt, hogy nem sokan emlékeznek a kerekasztal-tárgyalások valódi történetére, bizonyítja például az is, hogy miközben az 1990-94-es parlamenti ciklus során – az Országgyűlési Jegyzőkönyv tanúsága szerint – 243 esetben történt hivatkozás az tárgyalásokon elhangzottakra, a citátumokat gyakran a legellentétesebb álláspontok igazolására kívánták a szónokok felhasználni. Szövegkritikai feldolgozások igazolják azt a feltételezést, hogy a résztvevők maguk is vagy rosszul, vagy egyáltalán nem emlékeznek az ott történetekre, az akkor elhangzottakra. Mára viszont egyre inkább van miből felidézni, megismerni és ellenőrizni az akkori eseményeket. Jelen tanulmány az aktuálisan rendelkezésre álló dokumentumok köréből csupán egyetlen fontosabb irategységre kívánja felhívni a figyelmet. Ez a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások I/1. számú munkabizottsága ülésén keletkezett, amelynek során – ahogyan erre a munkabizottság elnevezése is utal – az alkotmánymódosítás időszerű tételeivel, a köztársasági elnöki intézménnyel valamint az Alkotmánybíróság kérdéseivel foglalkoztak a háromoldalú tárgyalások szakértői.

## *II. Az államreform-vita kereteinek intézményesülése 1989 nyarán*

Magyarországon az ellenzék először önmaga számára szervezte meg a kerekasztal elnevezésű fórumot abból a célból, hogy összehangolja a különböző ellenzéki szervezetek lépéseit. A hatalom képviselőivel folytatott tárgyalásokon tehát az Ellenzéki Kerekasztal csak az egyik oldalt jelentette a Magyar Szocialista Munkáspárt, valamint az állampárthoz akkor még közel álló „harmadik oldal” szervezeteivel szemben. Az ellenzéki szervezetek egymás között folytattak kerekasztal-tárgyalásokat, majd – mint az egységes ellenzéki álláspontot képviselő EKA – 1989 tavaszán kétoldalú előkészítő tárgyalásokat folytattak az MSZMP-vel, illetve 1989 nyarán háromoldalú politikai és gazdasági-szociális tárgyalásokat az MSZMP és a Harmadik Oldal képviselőivel. Később ezek a tárgyalások is kerekasztal-tárgyalásokként mentek át a köztudatba.

Az 1989. nyári tárgyalásokat többféle elnevezéssel szokták illetni. Az MSZMP eredeti elképzelése egy politikai egyeztető fórum létrehozásáról szólt. Ez egy kötetlenebb, formailag lazább, „fórum jellegű” találkozóorozat lett volna, amelyben gyakorlatilag nincsenek egymással szemben álló felek, s amelynek szerepe valószínűleg a résztvevők kölcsönös tájékoztatására csökkent volna.<sup>21</sup> Ebben a felállásban az ellenzék szerepe könnyen afféle „konzultációs” vagy „tanácsadó” testület lehetett volna csupán, ahol a résztvevők elpanaszolhatták volna problémáikat, de amelynek ideje alatt szóba sem kerülhetett volna a parlamenti törvényhozási folyamat leállítása.

Ehhez képest már hivatalosnak számított a második név, a politikai egyeztető tárgyalások elnevezés, amelyet – a fenti koncepció ellenzéki megíúsítása után – ugyancsak az MSZMP szorgalmazott. Ez a formula szerepelt számos, mindhárom fél által aláírt jegyzőkönyvben, és gyakran megjelent a felek szóhasználatában. Ebben világos, hogy eltérő érdekű felekről van szó – erre utal a „tárgyalások” kifejezés –, de ugyanakkor alkalmas volt azt a téves képzetet kelteni, mintha a tárgyalások célja és témaköre nem ment volna túl a társadalmi szervezetek közötti rutinszerű politikai egyeztetésen. Márpedig csupán „politi-

<sup>21</sup> Lásd 16. sz. jegyzet.

kai egyeztetésnek” nevezni a demokratikus rendszerre való áttérést és a megszületendő harmadik magyar köztársaság alkotmányozási folyamatát, legalábbis aránytévésztes.

Formailag legpontosabbnak a háromoldalú tárgyalások kifejezés tűnik. Ennek előnye, hogy nem keveri össze az igazi kerekasztalt (EKA) a háromoldalú asztallal, vagyis nem nevezi kerekasztalnak az utóbbit. Maguk a tárgyalófelek szemlátomást oldalak szerint különültek el a tárgyalásokon, s idővel a harmadik oldalon helyet foglaló szervezetek összefoglaló neve hivatalosan is Harmadik Oldal vagy Harmadik Tárgyalófél lett, a két elnevezést váltakozva használták. Akkoriban az MSZMP a „politikai egyeztető tárgyalások” kifejezést részesítette előnyben, az ellenzék pedig felváltva használt több kifejezést. Sokáig azért sem törekedett az EKA a „háromoldalú tárgyalások” elnevezés meghonosítására, mert 1989 tavaszán még maga is az MSZMP-vel folytatandó kétoldalú tárgyalásokhoz ragaszkodott, s nem kívánta a tárgyalások elnevezésében is hivatalosan, egyenrangú félként elismerni a harmadik tárgyalófelet. Tény, hogy a „háromoldalú tárgyalások” kifejezés történeti jelentőségükhöz képest kissé felértékeli a Harmadik Oldalon helyet foglaló heterogén – és a tárgyalási folyamatba valójában csak az MSZMP meghívottjaiként bekapcsolódó – szervezeteket.

Végül a negyedik elnevezés a Nemzeti Kerekasztal terminológiája, amely elsősorban azért pontatlan, mert valójában nem kerekasztalnál, hanem háromoldalú asztalnál folytatott tárgyalásokról van szó. Mégis ez a kifejezés honosodott meg. Ezt használta leginkább a korabeli sajtó, s a tárgyalások előrehaladtával pedig egyre inkább ezt használták maguk az érintettek is. Ez a kifejezés aláhúzza a tárgyalássorozat történelmi jelentőségét, s formai pontatlansága ellenére is azt az alapvetően igaz képet sugallja, hogy a tárgyalásokon – az asztal alakjától függetlenül – a nemzet akkor legfontosabb politikai alakzatai képviseltették magukat. Valóban, a Nemzeti Kerekasztalnál mindenki ott volt, aki akkor számított, ezért – bár a szervezetek demokratikus választás útján érvényesülő politikai súlyára akkor még nem derülhetett fény – a tanácskozás reprezentatív jellegét öltött.

A magyar Ellenzéki Kerekasztal létrejötté kezdetben az ellenzéki önvédelem (az MSZMP különtárgyalásokra építő taktikájával szembeni védekezés) és az ellenzéki politikai koordináció szempontjából volt fontos.<sup>22</sup> A magyar ellenzék pártjai ugyanis – szemben a lengyel Szolidaritással – jóval elszigeteltebb értelmiségi-baráti körökből, csoportokból fejlődtek ki, így önmagukban viszonylag gyengék voltak. A nagyhatású 1989. március 15-i tüntetést<sup>23</sup> követően, a társadalmi támogatást érezve, a Független Jogász Fórum kezdeményezésére<sup>24</sup> alakult meg az Ellenzéki Kerekasztal egy héttel később, március 22-én. Az EKA alapító szervezetei a Bajcsy-Zsilinszky Endre Baráti Társaság, a Fiatal Demokraták Szövetsége, a Független Kisgazdapárt, a Független Szakszervezetek Demokratikus Ligája, a Magyar Demokrata Fórum, a Magyar Néppárt, a Magyaror-

<sup>22</sup> Az ellenzéki pártok nem fogadták el az Új Márciusi Front 1989. januári javaslatát egy alkotmányozó nemzetgyűlés funkcióját betöltő „nemzeti bizottság” felállítására, hogy elkerüljék azt a típusú kerekasztaltárgyalást, amelyben elmosódnak a frontvonalak. Nem kívánták elrejteni a különbséget a hatalommal rendelkező és nem rendelkező erők között. Az ÚMF javaslatát lásd: Magyar Nemzet. 1989. január 11.

<sup>23</sup> A tüntetésről lásd HOFER TAMÁS: *Harc a rendszerváltásért szimbolikus mezőben. 1989. március 15-e Budapest.* Politikatudományi Szemle. 1. évf. 1. sz. 1992. 29–51. pp.

<sup>24</sup> A felhívást Kónya Imre fogalmazta meg a március 15-i tüntetés után. Az FJF kezdeményezéséről értesülve az SZDSZ Kis János javaslatára visszavonta saját, hasonló nyilatkozatát, mert úgy ítélte meg, hogy egy szakmai jellegű szervezet felhívását nagyobb eséllyel fogadja el valamennyi ellenzéki szereplő.

szági Szociáldemokrata Párt és a Szabad Demokraták Szövetsége.<sup>25</sup> E nyolc szervezethez csatlakozott 1989 júniusában a Kereszténydemokrata Néppárt, majd lényegesen később (1990 januárjában) a Független Szociáldemokrata Párt. Tehát a KDNP-vel kiegészült, kilenc ellenzéki szervezetet tömörítő EKA folytatta le az 1989. nyári tárgyalásokat.

A magyar kerekasztal-tárgyalások folyamata három, egymástól jól elkülöníthető részre tagolható. Az első szakasz az EKA megalakulásától a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások megkezdéséig – 1989. március 22-től 1989. június 10-ig – tart. A kerekasztal-tárgyalások második, meghatározó jelentőségű szakaszát a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások 1989. június 13-tól szeptember 18-ig tartó bő három hónapja jelenti. Végül a kerekasztal-tárgyalások harmadik – kevésbé ismert – szakasza már a köztársaság kikiáltása utáni időszakra esik, ahol az EKA identitásának újrafogalmazásáról, a kormány tárgyalófélként való elfogadásáról és a közelgő választásokkal közvetlenül összefüggő kérdésekről esik a legtöbb szó. Az 1989. november 2-től 1990. április 27-ig tartó szakaszban az Ellenzéki Kerekasztal fokozatosan veszít súlyából, s a részt vevő szervezetek közötti együttműködés helyébe az egyre erőteljesebb rivalizálás lép.

A Kerekasztalba tömörült ellenzéki szervezetek arra törekedtek – és ebben március 22-i alakuló ülésükön formális szavazás nélkül, egyhangúlag megegyeztek –, hogy az EKA tagjai csak olyan szervezetek lehetnek, amelyek 1. céljuknak tekintik a népszuverenitás elérését, 2. nem osztoznak a hatalmi monopólium kiváltságaiban, és 3. nem kötnek szövetséget ilyen szervezetekkel. Egységük megteremtése érdekében a résztvevők olyan eljárási szabályban állapodtak meg, hogy az EKA döntései konszenzussal születnek, amelyben akár egyetlen szervezet ellenszavazata is vétőjog érvényesítését jelenti. Ez a szabály komoly kohéziós erőnek bizonyult. Ettől kezdve minden szervezetnek mérlegelnie kellett, hogy eltérő szavazata fontos-e annyira számára, hogy általa megakadályozza az EKA-t a döntésben. Az Ellenzéki Kerekasztal története során sokszor került a kettészakadás vagy a felbomlás szélére – akadtak esetek, amikor az utolsó utáni pillanatig vitatkoztak egymással –, de a résztvevők mindig úgy ítélték meg, hogy az ellenzék egysége van olyan érték, amelynek felborításáért csak nagyon súlyos indokok alapján vállalhatják a felelősséget. Ez még nem jelentette azt, hogy az EKA belső működésében a tagszervezetek csupán igennel szavazhattak: sokszor tartózkodtak, de előfordult, amikor kijelentették, hogy „nem” szavazatuk csak a Kerekasztalon belüli erőviszonyok tisztázására szolgál, és nem jelent vétőt.

A konszenzusos döntéshozatal elve, amelyet később, árnyaltabb formában – a Harmadik Oldal szervezeteit némiképp korlátozva – a nyári háromoldalú tárgyalásokra is kiterjesztettek, igen nagy hatást gyakorolt a kialakulóban lévő demokratikus politikai értékvilágra. A tárgyalások résztvevői kimutathatóan arra törekedtek, hogy a konszenzusos hata-

<sup>25</sup> Az Ellenzéki Kerekasztal alakuló ülésének emlékeztetője (amely csak a Magyar Demokrata Fórum képviselőjében megjelent Szabad György megőrzésében maradt fenn) a Kerekasztal önmeghatározását a következőképpen rögzítette:

„A Kerekasztal létrehozói olyan, a népszuverenitás érvényesítésére törekvő független, ellenzéki szervezetek, melyek nem osztoznak és nem is kívánnak osztozni a hatalmi monopólium kiváltságaiban, és nem is kötnek szövetséget erre törekvő szervezetekkel.

A Kerekasztal résztvevői a Magyarország demokratikus átalakítására irányuló politikai működésük kíváncsian összhangjának megteremtésére törekszenek. A csatlakozás nem alanyi jogon illeti meg a szervezeteket, hanem a résztvevők egyhangú döntéssel fogadhatnak be újabb tagokat.” A Magyar Demokrata Fórum számára készült példány, Szabad György megőrzésében. *Kerekasztal-tárgyalások 1989.* i. m. 1. k., 7. sz. dokumentum.

lomgyakorlás elve valamilyen mértékben megjelenjen az új parlamentben is.<sup>26</sup> A tárgyalásos forradalom valamennyi szereplője úgy ítélte meg, hogy a játszma kimenetele nyitott, előre nem látható, s mivel a jövőt illetően nagy a bizonytalanság, ezért hajlamosak voltak „túlbiztosítani” a demokratikus átmenet sikerét. Miközben az ellenzék mindent megtett azért, hogy kerekasztallá formálódva sorait ne bonthassák meg, az MSZMP-vel mindvégig kétoldalú tárgyalásokat szorgalmazott. Álláspontja szerint a két politikai csoportosulás egymással szemben foglalt volna helyet: egyik oldalon a Párt, a másikon pedig az Ellenzéki Kerekasztal. A tárgyalásokat „a hatalom és a társadalom” közötti párbeszédként kívánta értelmezni. Ezt azonban sem az MSZMP, sem pedig a hozzá közel álló, de önmagukat az állampárttól megkülönböztetni kívánó szervezetek nem fogadták el. Így a két oldal szakértői delegációinak zártkörű, előzetes egyeztető megbeszélésein végül a háromoldalú tárgyalások koncepciójában jutottak kompromisszumra.<sup>27</sup> A felek tehát megegyeztek abban, hogy a június közepén kezdődő Nemzeti Kerekasztal-tárgyalásokon önálló oldalként, egységes álláspontot képviselve részt vehessenek az MSZMP-hez közel álló társadalmi szervezetek is. Így lett a tárgyalások résztvevője a harmadik oldalon a Baloldali Alternatíva Egyesülés, a Hazafias Népfront, a Magyar Demokratikus Ifjúsági Szövetség, a Magyar Ellenállók és Antifasiszták Szövetsége, a Magyar Nők Országos Tanácsa (majd 1989. június végétől utóda, a Magyar Nők Szövetsége), a Münnich Ferenc Társaság és a Szakszervezetek Országos Tanácsa.<sup>28</sup> A tárgyalófelek megegyezése alapján további szervezetek – az Országgyűlés elnökénél jelentkezve, annak meghívására – csupán megfigyelőként („negyedik oldalként”) vehettek részt a tárgyalásokon.

Bár az Ellenzéki Kerekasztal megalapozottan tételezte fel, hogy szervezetei mögött jelentékeny társadalmi támogatottság áll, valójában legitimitása épp olyan problematikus volt, mint azoké, akikkel tárgyalásba bocsátkozott. Mivel az EKA a tárgyalások nyilvánosságának korlátozását elfogadta, egyre gyakrabban kellett szembesülnie azzal a váddal, hogy elitista alku résztvevőjeként, „a nép feje fölött” osztozkodik a hatalmon az MSZMP-vel.<sup>29</sup> Kezdetben ezért azt hangsúlyozta, hogy nem kíván új alkotmányozást vagy gazdaságpolitikai tárgyalásokat, nem akar részt venni egyes új intézmények (köztársasági elnök, Alkotmánybíróság) felállításában, mert mindezekre nincs társadalmi felhatalmazása. Álláspontja az volt, hogy ezekben a témakörökben csak az új, szabadon választott Országgyűlés dönthet. Saját szerepét úgy igyekezett fölfogni, hogy közre kell működnie a szabad választásokhoz vezető sarkalatos törvények (például a választási vagy pártfi-

<sup>26</sup> Erre szolgáltak a nagyszámú kétharmados törvények, valamint az is, hogy az új parlamenti többség 1990-ben egy ellenzéki párt tagját (Göncz Árpádot) választotta meg köztársasági elnöknek.

<sup>27</sup> A Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások megkezdéséről szóló 1989. június 10-i megállapodás alapelveit – minden későbbi nézeteltérés ellenére – már 1989. május 2-án kijelölte az EKA és az MSZMP szakértői között folytatott (második) előkészítő tárgyalás. Lásd: Honpolgár, 1989. 2. sz. 11–13. pp.

<sup>28</sup> A harmadik oldalon ülők politikailag heterogének voltak és – a tárgyalások alapidokumentuma szerint – korlátozták magukat annyiban, hogy kijelentették: a másik két fél egyetértése esetén nem gördítenek akadályokat a megállapodás elé. Úgy döntöttek, hogy gazdasági kérdésekben a SZOT, politikai kérdésekben pedig a HNF véleményét tekintik a maguk számára irányadónak, s általában ezen szervezetek képviselőjét fogadják el szóvivőjüként.

<sup>29</sup> Ezt a vádat főként a Krassó György vezette Magyar Október Párt hangoztatta. Lásd KRASSÓ GYÖRGY: *Statárium és happening*. In: ZSILLE ZOLTÁN (szerk.): *Maradj velünk! Krassó György írásai*. MagánZárka Kiadó, h. n., é. n. (1990.) 343–383. pp.

nanszírozási törvény) kidolgozásában – mert ha nem teszi, a kormány nélküle terjeszti be az Országgyűlésnek ezeket a törvényeket –, de ennél többet nem szabad vállalnia.

Az MSZMP azonban ekkorra már hajlandónak mutatkozott elfogadni, hogy a tárgyalások eredménye a számára semmi külön formai előnyt nem biztosító szabad és tiszta választások jogi garantálása legyen. Ekkorra a Párt már nemcsak a többpártrendszer fogadta el – mint 1989 februárjában –, hanem azt is, hogy annak nem feltétlenül kell a „szocialista pluralizmus” keretei között megvalósulnia. Ahhoz azonban, hogy az MSZMP helyt tudjon állni a valódi pluralizmus keretei között – vélték – az általa jelölt embereknek ott kell lenniük a legfontosabb új intézményekben. Ezért is szorgalmazta az MSZMP a tárgyalást az alkotmány felülvizsgálatáról, a köztársasági elnök jogköréről és megválasztásának módjáról, valamint az Alkotmánybíróság mielőbbi felállításáról. Kezdetben ugyancsak fontosnak tartotta a gazdasági tárgyalásokat, ezt azonban Nyers Rezső pártelnökké választása (1989. június 23.) után már kevésbé erőltette, így a gazdasági tárgyalások jelentőségüket tekintve jóval elmaradtak a politikai tárgyalások mögött. Ezzel együtt az MSZMP képviselői úgy vélték, hogy mindezekben a témakörökben történő megegyezés elengedhetetlen feltétele az átmenet békés, sikeres lebonyolításának. Az Ellenzéki Kerekasztal végül elfogadta a fenti témakörök napirendre tűzését, s így került sor a gazdasági tárgyalásokra, a régi alkotmány teljes felülvizsgálatára, a sarkalatos törvényeken túlmutató egyéb törvények előkészítésére és megszövegezésére.

Az 1989 nyarán lezajlott háromoldalú tárgyalássorozatot időszakát belpolitikailag az MSZMP dezintegrálódása,<sup>30</sup> és az ellenzéki pártok további térnyerése<sup>31</sup> jellemezte. Ugyanekkor azonban az Ellenzéki Kerekasztalon belül is láthatóbbá, érzékelhetőbbé váltak a nézetkülönbségek. Voltak olyan kérdések, amelyekben – hosszú viták után – az EKA egyetértésre tudott jutni önmagán belül: ilyenek voltak például a választójogi törvény vagy a pártfinanszírozás kérdései. Voltak olyan kérdések, amelyekben az EKA szervezeti egységesek voltak, de az MSZMP-vel nem jutottak megegyezésre. Ilyen volt a közszolgálati média feletti pártkontroll megszüntetésének kérdése, a munkásörség azonnali, jogutód nélküli felszámolásának igénye, a pártvagyonnal való elszámolás követelése (amelynek az MSZMP nem tulajdonosa, csak kezelője volt), valamint a párt-szervezetek munkahelyi szerveződése tilalmának kimondása.

A köztársasági elnöki intézmény létrehozására vonatkozóan – az 1946. évi I. törvény alapján – háromoldalú konszenzus született.<sup>32</sup> Abban azonban a kezdeti egyetértés után az Ellenzéki Kerekasztalon belül is éles viták alakultak ki, hogy mikor kerüljön sor a köztársasági elnök megválasztására (illetve a nép, vagy az új parlament által). Ebben a kérdésben 1989 augusztusától az Ellenzéki Kerekasztal nem tudott egységes álláspontot

<sup>30</sup> 1989. június 24-től átalakult az MSZMP vezetése, Grósz Károly pártfőtitkár helyébe egy négyfős vezetés lépett, amelynek tagjai Nyers Rezső, Grósz Károly, Németh Miklós és Pozsgay Imre lettek. A Politikai Bizottságot átalakították és kibővítették, a testület ettől kezdve Politikai Intéző Bizottság elnevezéssel működött tovább.

<sup>31</sup> 1989. június 16-án több mint kétszáz ezer ember jelenlétében vettek búcsút a Hősök terén Nagy Imrétől és mártírtársaitól. Ez az esemény – amelyen Vásárhelyi Miklós, Mécs Imre, Rácz Sándor, Zimányi Tibor és Orbán Viktor mondott beszédet – később a rendszerváltás szimbóluma lett. Július 6-án megtörtént Nagy Imréék jogi rehabilitálása is: a Legfelsőbb Bíróság utólag felmentette a kivégzett egykori vezetőket. Július végén és augusztus elején az akkor legnépszerűbb ellenzéki párt, az MDF jelöltjei – összellenzéki támogatással – fontos győzelmet arattak az időközi választásokon.

<sup>32</sup> A Magyarország államformájáról szóló 1946:I. törvénycikk tizenkilenc szakaszából tizennyolc az elnök intézményével foglalkozik.

képviselni az MSZMP-vel szemben, ezért folyamatosan halogatta az erről hozandó döntést. Végül az SZDSZ és a Fidesz szeptember közepén úgy döntött, hogy mivel a tárgyalásokon olyan nagy jelentőségű kérdések maradtak nyitva – mint a pártvagyonnal való elszámolás problémája, a munkásörtség fennmaradása vagy megszüntetése, a munkahelyi pártszerveződés engedélyezése vagy tilalma és a köztársasági elnök megválasztása idejének és módjának problémája –, hogy ezek miatt nem írja alá a szeptember 18-i megállapodást és népszavazást kezdeményez a megoldatlan kérdésekben.

Itt, ezen a ponton kettészakadt a Kerekasztal. A megállapodást aláíró szervezetek többsége (BZSBT, KDNP, MDF, MNP) úgy vélekedett, hogy a tárgyalásoknak egy szakasza zárult csak le, így semmi akadálya a nyitva marad kérdések későbbi tárgyalásos rendezésének. A népszavazást kezdeményező SZDSZ és Fidesz viszony úgy látta, hogy nincs esély e kérdések tárgyalásos megoldására, mert az MSZMP megkezdte az előkészületeket a mielőbbi közvetlen elnökválasztásra, sőt, még októberi átalakuló kongresszusán is hitet tett a pártok munkahelyi szerveződése mellett.<sup>33</sup> A Független Szakszervezetek Demokratikus Ligája megfigyelői státusára hivatkozva maradt távol a szeptember 18-i megállapodás aláírásától. Az MSZDP – amely a megállapodást csak azzal a megjegyzéssel írta alá, hogy nem ért egyet a szabad választások előtti közvetlen elnökválasztással –, valamint a megállapodást teljes egészében aláíró FKGP érzekelte a közhangulat (és párttagságuk véleményének) gyors változását és utólag csatlakozott a nyitva maradt négy kérdésben aláírásokat gyűjtő, népszavazást követelő „koalícióhoz”.

Az Ellenzéki Kerekasztal a konszenzusos döntéshozatal elvén működött, ezért akár csak egyetlen szervezet vétója is megakadályozhatta volna a többiek megállapodását. Ennek elkerülésére született meg az azóta is vitatott kompromisszum: az ellenzék radikális szárnya lemondott vétójogáról, így lehetővé tette, hogy a többiek aláírassák a megállapodást. Cserébe még ott, az aláírási ceremónia televíziós nyilvánossága előtt jelenthette be a népszavazási kezdeményezést, amely így azonnal országos politikai üggyé válhatott. Végül az EKA mérsékelt és radikális szárnyának önkéntelen együttműködése mégis kényszerhelyzetbe hozta az MSZMP-t. Az EKA mérsékeltjeivel való aláírás megkötötte az MSZMP kezét a sarkalatos törvények<sup>34</sup> és az alkotmánymódosítás parlamenti elfogadtatása kérdésében: így, ennek következményeként születhetett meg 1989.

<sup>33</sup> A Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások utolsó, 1989. szeptember 18-i ülésén az SZDSZ nevében Tölgyessy Péter indokolta a zárómegállapodás aláírásától való tartózkodásukat:

„Az az igazság, hogy egészen az utolsó percig reménykedtünk abban, hogy igazán lényeges döntés nem lesz, amely megelőzné ezen tárgyalóasztal mellett a szabad választásokon felhatalmazott parlamentet, ezért nagyon sok kérdésben igen jelentős engedményeket tettünk. (...) nem vállalhatjuk a felelősséget azért, hogy a magyar történelmet egy egészen új irányba vivő elnökválasztásba, a szabad választások előtti elnökválasztásba beleegyezzünk. Úgy döntöttünk, nem vállaljuk ezért a felelősséget, hogy a magyar történelem nem egy demokratikus irányban halad, nem egy demokratikus átmenet felé folyik a haladás, hanem adott esetben esetleg egy elnöki rendszer felé. Összegezve: igyekeztünk tárgyalópartnereinknek lehetővé tenni, hogy egy olyan megállapodást, amelyet ők előrelépésnek tartanak, aláírassanak. Mi fenntartásainkkal az aláírást nem tudjuk megtenni, hiszen hiányzik több olyan elem ebből a megállapodásból, amely szervezetünk számára elengedhetetlen lett volna ahhoz, hogy ezt az aláírást megtegyük.” MNL OL P. 2117. 7. doboz, 19. i. sz.; *Kerekasztal-tárgyalások 1989.* i. m. 4. k., 78. sz. dokumentum.

<sup>34</sup> Az Országgyűlés 1989. október 26–28-i ülészakán napirendre tűzte, majd október 17-én elfogadta az ún. sarkalatos törvényeket az Alkotmány módosításáról, az Alkotmánybíróságról, a pártok működéséről és gazdálkodásáról, az országgyűlési képviselők választásáról, a Büntető Törvénykönyv módosításáról és a büntetőeljárási törvény módosításáról.

október 23-án a harmadik köztársaság. Az EKA radikális szervezetei viszont azonnal elindíthatták petíciós kampányukat, amelynek eredményeként az 1989. november 26-án megtartott „négy igen”-es népszavazáson biztosították a szabad választásokhoz vezető legrövidebb utat.<sup>35</sup> Az 1989. szeptember 18-i megállapodás aláírásával, valamint a novemberi „négy igenes” népszavazás sikerével együtt – bár munkáját 1990 április végéig tovább folytatta – teljesült az Ellenzéki Kerekasztal eredeti célja: békés úton eljuttatni az országot a demokrácia küszöbéig, a szabad választásokhoz.

Azt a tárgyalási modellt, amely intézményes formát kívánt biztosítani a politika legális és pre-legális szereplői számára eltérő, sőt, ellentétes érdekeik, értékpreferenciáik, szándékaik, törekvéseik kifejezésére és ezek – lehetőség szerinti – konszenzusos döntésekké alakítására formálisan az érdemi politikai tárgyalások megkezdéséről szóló, 1989. június 10-én aláírt háromoldalú megállapodás alakította ki. Ezt konkretizálta az a megállapodás, amelyet a politikai egyeztető tárgyalások témaköreivel és munkarendjével kapcsolatosan 1989. június 21-én írtak alá a tárgyalófelek.<sup>36</sup>

A több, mint három hónapig működő struktúra biztosította a politikai és jogi rendszer átalakításának valódi kereteit.

## PLENÁRIS ÜLÉS

Politikai deklarációk színtere.

(Résztevők: szervezetenként 3-3 fő, továbbá az Országgyűlés elnöke által megfigyelőként elfogadott szervezetek képviselői.)

*Jószolgálati bizottság:* Bármely szinten felmerült problémák megoldására.

(Résztevők: oldalanként 3-3 fő.)

<sup>35</sup> Lásd: Az Országgyűlés 41/1989. (XII. 27.) OGY határozata a népszavazás eredményéről, 1989. december 21. Magyar Közlöny 1989. 97. sz.

<sup>36</sup> Lásd: *Megállapodás a politikai egyeztető tárgyalások témaköreivel és munkarendjével kapcsolatos egyes kérdésekről*.

„A Magyar Szocialista Munkáspárt, az Ellenzéki Kerekasztal, valamint a harmadik tárgyalófélként szereplő társadalmi szervezetek és mozgalmak által 1989. június 10-én aláírt megállapodás tartalmazza a politikai egyeztető tárgyalásokra vonatkozó alapvető elveket. Ezekből kiindulva a három tárgyalófél a pontos tematikáról, a tárgyalási szintekről, a munkabizottságok kiküldetéséről, valamint a megfigyelőkről a következők szerint állapodnak meg. Az érdemi politikai tárgyalások témaköre:

I. A demokratikus politikai átmenet megvalósítását szolgáló elvek és szabályok meghatározása

(1) Az alkotmánymódosítás időszerű tételei, a köztársasági elnöki intézmény és az Alkotmánybíróság kérdései;  
(2) A politikai pártok működésének jogi szabályozása;  
(3) A választásokkal kapcsolatos kérdések, a választójogi törvények;  
(4) A büntető törvénykönyv és a büntetőeljárás törvény módosításának elvei;  
(5) A tájékoztatás és az információ kérdései, az új tájékoztatási törvény;  
(6) Az erőszakos megoldásokat kizáró jogi garanciák megteremtése.

II. A gazdasági és a szociális válság leküzdésének stratégiai feladatai

(1) A gazdasági válság (eladósodás, szerkezetátalakítás, infláció stb.) kezelésének stratégiai kérdései;  
(2) A gazdasági válság szociális következményei és kezelésének módjai;  
(3) A tulajdonreform, különös tekintettel az állami vagyon átalakulására;  
(4) A földtulajdon és a szövetkezeti törvény kérdései;  
(5) A költségvetési reform és az államháztartási törvény;  
(6) A versenyjog és a monopolelles szabályozás, a vállalkozások jogi akadályainak lebontása.  
Budapest, 1989. június 21.” Népszabadság, 1989. június 22.

## KÖZÉPSZINT

*I. Politikai egyeztető bizottság*

A demokratikus átmenet megvalósítását szolgáló elvek és szabályok meghatározása.

(Résztevők: szervezetenként 2-2 fő.)

*II. Gazdasági és szociális bizottság*

A gazdasági és szociális válság leküzdésének stratégiai feladatai.

(Résztevők: szervezetenként 2-2 fő.)

## SZAKÉRTŐI SZINT

*I. Politikai munkabizottságok*

- I/1. Az alkotmánymódosítás időszerű tételei, a köztársasági elnöki intézmény.
- I/2. A politikai pártok működésének jogi következményei és kezelésének módjai.
- I/3. A választásokkal kapcsolatos kérdések, a választójogi törvény.
- I/4. A büntető törvénykönyv és a büntetőeljárás törvény módosításának elvei.
- I/5. A tájékoztatás és az információ kérdései és az új tájékoztatási törvény.
- I/6. Az erőszakos megoldásokat kizáró jogi garanciák megteremtése.

(Résztevők: oldalanként 5-5 fő.)

*II. Gazdasági munkabizottságok*

- II/1. Gazdasági válság kezelésének stratégiai kérdései (adósságprobléma, szerkezetátalakítás, infláció)
- II/2. A gazdasági válság szociális szabályozása.
- II/3. A tulajdonreform, különös tekintettel az állami vagyon átalakulására.
- II/4. A földtulajdon és a szövetkezeti törvény kérdései.
- II/5. A költségvetési reform és az államháztartási törvény.
- II/6. A versenyjog és a monopolelles szabályozások jogi akadályainak lebontása.

(Résztevők: oldalanként 5-5 fő.)

A tárgyalások hármas szerkezetében a munkabizottságok jelentették a valódi műhelyszintet, amelynek keretében a résztvevők először fejtették ki álláspontjukat, s amelyen a nézetkülönbségek is először körvonalazódtak. A tárgyalások módszeréből következően a középszintű politikai egyeztető tárgyalásokon a munkabizottságok képviselői a „műhelyekben” kialakult megállapodások fő vonalait ismertették, majd összegezték azokat a kérdéseket, amelyekben a szakértők között nem jött létre konszenzus, s ezeket bocsátották vitára. Azokban az esetekben, amelyekben a középszinten sem alakult ki konszenzus, a kérdéseket visszautalták a szakértői szintre. A tárgyalópartnerek elvi politikai és szakmai megállapodása végül a középszinten született meg, az ünnepélyes aláírásra pedig a plenáris ülésen került sor. A munkabizottsági egyeztetések rendkívüli mélysége, sokrétősége, a témák sokasága, a tárgyalópartnerek aprólékos-körütekintő gondossága folytán ezek a viták a tárgyalások középszintjén már csak jelzésszerűen jelenhettek meg.

A munkabizottsági ülések jelentőségét növeli az is, hogy a szakértői viták nem fejeződtek be a középszintű tárgyalásokat lezáró 1989. szeptember 18-i megállapodással, hanem éppen ennek megfelelően a továbbra is nyitott kérdésekről – többek között a választások nyilvánosságáról, a tájékoztatási és információs törvényről, vagy a politikai



kérdések erőszakos megoldásának kizárásáról – még 1989. november végén is folytak tárgyalások a munkabizottságokban.<sup>37</sup>

A tárgyalások struktúráját illetően a tárgyalópartnerek az 1989. június 10-én aláírt megállapodásban rögzítették, hogy az érdemi tanácskozás plenáris üléseken és bizottságokban folyik majd, s ez utóbbiak feladata az lesz, hogy szakértői szinten készítsék elő a középszintű tárgyalásokat. A megállapodás ugyanakkor lehetővé tette azt is, hogy ezek a munkabizottságok – újabb szakértők bevonásával – albizottságokat hozzanak létre.

Az első, reprezentatív jellegű nyitó plenáris ülésre 1989. június 13-án került sor, a második plenáris ülésre pedig június 21-én. Ekkor a tárgyalófelek felolvasták szándéknyilatkozataikat, és megállapodtak a tárgyalások témáit és munkarendjét illetően. Ezt követően a három tárgyalópartner kijelölte a maga szakértőit, és az 1989. július 6-i középszintű politikai egyeztető tárgyaláson Pozsgay Imre bejelentette, hogy június 30-ától mind a hat politikai munkabizottság megalakult és elkezdődött az érdemi munka.

A tárgyalások témáival kapcsolatban azonban a tárgyalópartnerek véleménye több ponton is eltérő volt: egyfelől a tekintetben, hogy a politikai és gazdasági témák milyen súllyal szerepeljenek a politikai szakértői egyeztetéseken, másfelől abban, hogy mi tartozik szorosan a békés átmenethez elengedhetetlenül tisztázandó kérdések közé. Az MSZMP az előrehozott választások lehetőségét szem előtt tartva – annak jogi előkészítéseként – elsősorban az I/1-es, az I/2-es és az I/3-as munkabizottságban folyó munkát sürgette, azaz az alkotmánymódosítással, a párttörvénnyel és a választójogi törvénnyel összefüggő kérdések tárgyalását. Az Ellenzéki Kerekasztal számára ugyanakkor fontos volt, hogy a visszarendeződést megakadályozó politikai és jogi garanciákat már rövid távon is biztosítsa, továbbá az is, hogy a nyilvánosságot hozzáférhetővé tegye az ellenzék számára a tárgyalások ideje alatt és különösen a választásokat megelőző időszakban. Ezért az I/4-es, az I/5-ös és az I/6-os munkabizottságok témáinak tárgyalását főként az EKA szervezetei szorgalmazták.

A partnerek között a tárgyalások nyilvánosságával kapcsolatban sem volt egyetértés. Az EKA a június 10-i megállapodást követő egyeztető megbeszéléseken szembesült azzal, hogy a tárgyalások ténylegesen nem két, hanem három szinten folynak majd, s ennek következtében az EKA várakozásával ellentétben a legfontosabb döntéseket nem a plenáris üléseken, hanem a középszintű bizottságokban hozzák. Ez pedig azt jelentette, hogy egyfelől az MSZMP-nek sikerült kivonni a párt főtitkárát a tárgyalásokból és őt csak a biztonságos reprezentatív szerepben felvonultatni, másfelől a hármas struktúra következményeként a középszintű politikai egyeztető tárgyalások munkabizottsági üléseknek minősültek, s mint ilyenek a megállapodás értelmében zártak voltak; egészen augusztus 24-ig, amikor az EKA határozott kérésére nyilvánossá váltak.<sup>38</sup>

<sup>37</sup> Bár az I/6-os – az erőszakos megoldásokat kizáró jogi garanciák megteremtésével foglalkozó – munkabizottság 1989. november 8-i ülése december 6-ára még kitűzte következő ülését, de semmilyen adat nem támasztja alá, hogy erre sor került volna. Így a munkabizottságok 1989 novemberében valóban befejezték működésüket és ettől kezdve csak az Ellenzéki Kerekasztal folytatta munkáját 1990. április végéig.

<sup>38</sup> A tárgyalások nyilvánosságával kapcsolatban az Ellenzéki Kerekasztal 1989. augusztus 24-i ülésén levelet fogalmazott meg a középszintű politikai egyeztető tárgyalások aznapi ülése számára. Eszerint „felkérjük a Politikai Egyeztető Tárgyalások résztvevőit, egyezzenek bele, hogy a középszintű tárgyalások a teljes nyilvánosság, a sajtó, rádió, televízió színe előtt folyjanak.” MNL OL P. 2117. 7. doboz, 9. i. sz.; *Kerekasztal-tárgyalások 1989.* i. m. 3. kötet 61. sz. dokumentum.

### III. A igazságszolgáltatási értékek újraértelmezése a jogállamiság alternatíváiban

A háromoldalú tárgyalások hat politikai munkabizottsága közül a legjelentősebb munkát az I/1. számú („Az alkotmánymódosítás időszerű tételei, a köztársasági elnöki intézmény és az alkotmánybíróság kérdései”) bizottság végezte. Bár a Nemzeti Kerekasztal résztvevőinek a politikai egyeztető tárgyalások témaköreivel és munkarendjével foglalkozó 1989. június 21-i megállapodása az alkotmánymódosítással, a pártok működésével, illetve a választásokkal kapcsolatos kérdésekben tartotta kiemelten indokoltnak a „gyorsított ütemű munka vállalását”, ezek sorából is kiemelkedik az alkotmányozó munka fontossága.<sup>39</sup> „Anyajogként” a közjog egyébként is gyűjtőterülete a többi jogág alkotmányos alapelveinek, de az átmenet időszaka önmagában is joggal kapta az „alkotmányos forradalom” megjelölést. Mindez természetesen nem kisebbíti a többi munkabizottságban folytatott munka jelentőségét, hiszen maga az I/1-es munkabizottság is gyakran utalt át különböző feladatokat más bizottság tevékenységi körébe, és a más bizottságokban kialakított javaslatokat kölcsönösen tudták saját munkájukban is hasznosítani. Mégis, ha a korabeli sajtót, vagy a rendszerváltás időszakával foglalkozó elemzéseket vesszük figyelembe, szembevetve az I/1-es bizottság szerepének túlsúlyát.

Mindezt az a tény is megerősíti, hogy éppen ebben az albizottságban készült a tárgyalások legfontosabb dokumentuma: a Magyar Köztársaság alkotmánya. Történelmi háttérét tekintve természetesen nem előzmények nélküli munkáról volt szó. Az alkotmány felülvizsgálatának folyamatában – a már korábban megindult tudományos kutatások jelentős elméleti eredményei mellett – az MSZMP 1988. májusi pártértekezlete tekinthető kiindulópontnak. Állásfoglalása megerősítette, hogy „a társadalmi, politikai fejlődés szükségessé teszi az alkotmány felülvizsgálatát”, majd részletezi ennek fő irányait<sup>40</sup> Ezt követően az MSZMP Politikai Bizottságának 1988. május 31-i határozata konkretizálta a teendőket: „A Politikai Bizottság egyetért az alkotmány felülvizsgálatának megkezdésével; a munkálatok tartalmi kereteire, szervezeti rendjére vonatkozó javaslatot alapul elfogadja. A vitában elhangzott észrevételek figyelembevételével átdolgozott anyagot Fejti György elvtárs hagyja jóvá. Felkéri az Országgyűlés elnökét és a Minisztertanács elnökét, hogy az alkotmány vizsgálatával összefüggő állami feladatok végrehajtása érdekében tegyék meg a szükséges intézkedéseket. Megbízta a KB Közigazgatási és Adminisztratív Osztályát, hogy a Központi Bizottság által kiküldendő bizottság összetételére tegyen javaslatot a Politikai Bizottságnak, melyet jóváhagyásra a Központi Bizottság soros ülése elé kell terjeszteni. A Közigazgatási és Adminisztratív Osztály folyamatosan gondoskodjon az alkotmány felülvizsgálatával kapcsolatos politikai döntések előkészítéséről.”<sup>41</sup>

A politikai bizottsági döntést követően hozta meg a Minisztertanács az alkotmány felülvizsgálatára irányuló munkáról 2022/1988. (HT. 7.) MT határozatát. Ebben a testület jóváhagyólag tudomásul veszi az Igazságügyi Minisztériumnak az alkotmány felülvizsgálatának ütemtervéről, valamint a szakmai szervezeti keretekről szóló előterjeszté-

<sup>39</sup> Lásd: 34. sz. jegyzet.

<sup>40</sup> KOSZTRICZ ANNA et al. (szerk.): *A Magyar Szocialista Munkáspárt országos értekezletének jegyzőkönyve*. 1988. május 20–22. Kossuth. Budapest, 1988. 262–263. pp.

<sup>41</sup> Az MSZMP Politikai Bizottságának 1988. május 31-i határozata. MNL OL M – KS – 288. f. 5/1072. ö. e.

sét.<sup>42</sup> Az 1988. június 29-én igazságügyi miniszterré kinevezett Kulcsár Kálmán tíz munkabizottságot hozott létre az alkotmány egyes szabályozási tárgyköreinek gondozására, majd augusztus elején egy előzetes koncepcióvázlatot terjesztett elő az alkotmány felülvizsgálatáról. E dokumentum szerint ekkor még nem született döntés arról – jóllehet a vitában felmerült –, hogy új alkotmány kidolgozására, vagy az 1949-ben kelt alkotmány módosítására kerüljön-e sor; maga a PB-határozat is az „alkotmányról szóló” törvényjavaslatról beszél. Kulcsár Kálmán a további, eldöntendő kérdések körébe sorolja, hogy „utaljon-e az alkotmány maga az egypártrendszerre, mint a politikai rendszer sajátosságára, s ha igen, összekösse-e jelenlegi történeti helyzetünkkel, mintegy ‘átmeneti’ jelleggel biztosítva úgy, hogy a történelmi feltételek változásával esetleg alkotmányváltoztatás nélkül, más pártok szerveződése is lehetséges legyen”. Az alkotmányozás jellegével kapcsolatban megállapítja: „A jelenleg hatályban lévő alkotmányunk – a módosítások ellenére – alapvetően a harmincas években, a Szovjetunióban kialakult politikai rendszert, illetőleg az ott 1936-ban elfogadott ún. ‘szétláni’ alkotmányt tükrözi, és pedig bizonyos vonatkozásban szinte ‘hívebben’, mint az 1977-ben a Szovjetunióban elfogadott új alkotmány. Ehhez való ragaszkodás politikailag felesleges teher továbbvitelét jelentené és óhatatlanul is egy olyan politikai rendszerhez való kötődésre engedne következtetni, amelyet a társadalom fejlődése meghaladott és amelyet egyébként sok összefüggésben magunk is elutasítunk. Kétségtelenül felmerül azonban a kontinuitás problémája, az ugyanis, hogy a szükséges változásokat tudomásul véve és érvényesítve, társadalmunkat és államunkat nem akarjuk saját korábbi fejlődési szakaszától elválasztani, e fejlődés eredményeit elutasítani.” Végül arra a következtetésre jut, hogy a problémák megoldásához szükséges tartalmi és szerkezeti változások súlyára tekintettel „technikailag is indokolt teljesen új alkotmány elkészítése.”<sup>43</sup>

Az MTA Államtudományi Kutatások Programiroda vezetőjeként Kilényi Géza 1988. szeptember közepére készített egy, az alkotmányozás politikai szempontból leg-

<sup>42</sup> Az Alkotmány felülvizsgálatának szakmai szervezeti kereteivel kapcsolatban a határozat 2. sz. melléklete megállapította:

„1. Az Alkotmányban szabályozandó egyes témák szabályozási koncepciójának kialakítására a tudományos élet, valamint az érdekelt állami és társadalmi szervek képviselőiből munkabizottságokat kell létrehozni. A munkabizottságokban részt vesznek országgyűlési képviselők is, valamint a tudománynak azok a képviselői is, akik az elmúlt időszakban az Alkotmányban szabályozandó kérdésekben alternatív javaslatokat dolgoztak ki.

A munkabizottságok között létre kell hozni a kodifikációs bizottságot is, amelynek feladata a kodifikációs munkák irányítása, illetőleg a munkabizottságok részkonceptiói alapján az Alkotmány tervezetének kidolgozása.

2. A munkabizottságok tevékenységét az igazságügyminiszter által vezetett, az egyes munkabizottságok vezetőiből álló tudományos-szakmai bizottság koordinálja és irányítja.

3. Az Alkotmány előkészítésének sokoldalú szakmai-tudományos megalapozása, az alkotmány koncepció és az Alkotmány-törvényjavaslat kidolgozását végző szervek munkájának elősegítése érdekében az Igazságügyi Minisztériumban – erre a munkára függetlenített munkatársakból – Alkotmányelőkészítő Kodifikációs Titkárságot kell létrehozni. A Titkárság feladata a tudományos kutatások összehangolása, a munkabizottságok munkájának koordinálása, szervezése és segítése, valamint a bizottsági anyagok és jogszabálytervezetek előkészítésénél a titkársági teendők ellátása.”

A Minisztertanács 2022/1988. (HT.7.) MT határozata az Alkotmány felülvizsgálatára irányuló munkáról. Határozatok Tára, 1988. augusztus 25. 7. sz.

<sup>43</sup> Lásd KILÉNYI GÉZA (szerk.): *Egy alkotmányelőkészítés dokumentumai*. (Kísérlet Magyarország új Alkotmányának megalkotására 1988–1990.) Államtudományi Kutatóközpont. Budapest, 1991. 1. kötet 43–63. p.

fontosabb kérdéseit tartalmazó „munkaközi anyagot” a Minisztertanács számára, amely az MSZMP KB Közigazgatási és Adminisztratív Osztálya mellett működő alkotmányelőkészítő bizottság elé is bekerült. Az új alkotmány mellett érvelve a külpolitikai vonatkozásokra is felhívja a figyelmet: „A tapasztalatok szerint valamely szocialista ország új alkotmányának nemzetközi fogadtatása mindig két dologtól függ: az alkotmány tartalmától, illetőleg a hatalmat gyakorlók ‘politikai hitelképességétől’, ami az alkotmányos rendelkezések aranyfedezete. E két dolog nehezen függetleníthető egymástól. A mi esetünkben aligha kell attól tartani, hogy az új alkotmány aggodalmat kelt barátaink körében, illetőleg csökkenti az ország nemzetközi presztízsét. Reálisan épp az várható, hogy stabil politikai célkitűzéseink megerősítése és a modern szocialista állam jellemvonásainak alaptörvényi szintű rögzítése, illetőleg az állampolgári jogoknak nemzetközi kötelezettségeinkkel összhangban álló szabályozása egyértelműen kedvező visszhangot vált ki.”<sup>44</sup> 1988. november 30-i dátummal készült el – az ekkorra az alkotmányelőkészítésért felelős igazságügyminiszter-helyettesé kinevezett Kilényi Géza irányításával – a Magyar Népköztársaság Alkotmányának szabályozási koncepciója, amelyet már szakmai vitára is bocsátottak. A koncepciónak a szabályozási mód alapkérdéseire vonatkozó megállapításai a következők:

„a) A politikai közéletben bizonyos ideig vita folyt arról, hogy új Alkotmány kidolgozására, vagy az 1949-es Alkotmány átfogó módosítására van-e szükség. A tudományos kutatás kezdettől fogva új Alkotmányban gondolkodott. Az Alkotmány felülvizsgálatának összesített tapasztalatai egyértelműen és vitán felül álló módon ezt az álláspontot támasztották alá. Mivel e kérdésben az előzetes koncepció megvitatása során is teljes volt a nézetazonosság, s ezt később országgyűlési állásfoglalás is megerősítette, ma már indokolatlan annak terjedelmes kifejtése, hogy milyen érvek szólnak az új Alkotmány megalkotása mellett. Elegendő annyit leszögezni, hogy 1949 óta alapvetően megváltozott szocializmus-képünk a hatalomról és a hatalomgyakorlás módjáról, valamint az emberi jogokról vallott felfogásunk, emellett mélyreható változások következtek be a társadalom szerkezetében, a gazdaságban, a tulajdonviszonyokban és a politikai intézményrendszerben, még további jelentős változások most vannak kibontakozóban. Mindezt egy alkotmány képtelen nyomon követni, vagy ha igen, ez annak a bizonyítéka, hogy az általánosság igen magas szintjén mozog, s ezért a szó igazi értelmében véve nem is tudja betölteni alaptörvény szerepét. Az elmúlt évtizedekben nálunk annyi alkotmánymódosításra került sor, hogy a hatályos alkotmányszöveg teljesen eklektikussá vált: számos új rendelkezés került bele, amelyek nehezen férnek össze a hatalom túlzott koncentrációján alapuló eredeti alkotmány-koncepcióval. Új szerkezeti felépítésű Alkotmányra van tehát szükség, amely számot vet a XX. század végének társadalmi-gazdasági realitásaival, s a marxista társadalomtudomány legújabb eredményeit felhasználva új elméleti alapokon álló, korszerű, s egységes logikai rendszerbe illeszkedő szabályozást nyújt.

b) Ismeretesek olyan szocialista alkotmányok, amelyek sokkal inkább politikai deklarációra, mintsem törvényre emlékeztetnek. Van olyan alkotmány is, amelynek egyes fejezetei egy régi politikai gazdaságtani tankönyv kivonatának tűnnek. Az előkészítés

<sup>44</sup> I. m. 71. p.

során teljes nézetazonosság nyilvánult meg a tekintetben, hogy Alkotmányunk alaptörvényi – azaz jogszabályi – jellegét kell kidomborítani, és nem kerülhetnek az Alkotmányba politikai jelszavak. Másfelől viszont a szabályozás legyen áttekinthető és kö-zérthető, hogy az Alkotmány valamennyi állampolgár közkincsévé, az állampolgári alapműveltség szerves részévé válhasson. Ennek megfelelően a szövegezés nem lehet sem öncélúan jogászcodó, sem elméletieskedő.

c) Szorosan összefügg az iménti kérdéssel az Alkotmány szabályozási mélysége, az egyes rendelkezések részletessége és konkrétsága. Általános az a vélemény, hogy az új Alkotmány nem maradhat meg a hatályos szöveg igen magas fokú absztrakciós szintjén, hanem annál konkrétabbnak kell lennie, hogy az Alkotmányba foglalt szabályok minél szélesebb körben érvényesülhessenek közvetlenül – azaz más jogszabályok közbejöt-te nélkül – a jogalkalmazásban. Ebből eredően nyilvánvaló, hogy az új Alkotmány a jelen-leginél nagyobb terjedelmű lesz. E törekvés azonban nem vezethet terjengősségre, az alaptörvénynek részletszabályokkal való »felhígítására«.

Irreális az a célkitűzés, hogy minden, államjogi szempontból fontos kérdést az Al-kotmány és csakis az Alkotmány szabályozzon. Továbbra is szükség lesz az Alkot-mányhoz szorosan kapcsolódó, politikai szempontból kiemelkedő jelentőségű törvé-nyekre, amelyek az Alkotmánnyal együtt alkotják a magyar közjog jogszabály-anyagának felső szféráját. A most említett törvények részben a legfontosabb állami szervekre (az Alkotmánybíróságra, a tanácsokra, a bíróságokra) vonatkoznak, részben az állam és a társadalmi szervezetek kapcsolatát szabályozzák (a politikai pártokról szó-ló törvény, a szakszervezeti törvény), részben pedig az egyéni és kollektív állampolgári alapjogokat vonják szabályozási körükbe (a gyülekezési jogról, az egyesülési jogról, a nemzetiiségekről, a lelkiismereti szabadságról szóló törvény).

Az előzetes koncepció megvitatása során helyeslést kapott az a javaslat, hogy – számos más országhoz hasonlóan – egyfelől az Alkotmány, másfelől az 'egyszerű' tör-vények (pl. bányatörvény, vízügyi törvény, építésügyi törvény) között hozzunk létre egy közbenső kategóriát, az 'alkotmányos törvények' kategóriáját, s az e körbe tartozó tör-vények kiemelkedő politikai és alkotmányjogi jelentőségét a törvényelőkészítés és a döntéshozatal szabályozásánál is juttassuk kifejezésre (pl. minősített többséggel történő elfogadás). Így az országnak továbbra is egy alkotmánya lesz, ugyanakkor az alkotmá-nyos törvények bizonyos mértékig 'tehermentesítik' az alkotmányt, mivel lehetővé te-szik, hogy még a legfontosabb szabályozási tárgykörökre vonatkozó részletszabályokat se kelljen maradéktalanul belefoglalni az alaptörvénybe.

d) Állásfoglalást igényel az a kérdés is, hogy az új Alkotmány milyen mértékben tükrözze a már elért eredményeket, s milyen mértékben legyen előremutató, program-adó. Nyilvánvaló, hogy ma egy alkotmány nem lehet olyan értelemben programadó, mint 1949-ben, hiszen akkor az Alkotmány rögzítette az új típusú állami szervekre (a tanácsokra, a bírósági és az ügyész-ségi szervezetre) vonatkozó alapvető szabályokat, s az Alkotmány elfogadását egy vagy több évvel később követte e szervek tényleges lét-rehozása. Napjainkban számot kell vetni a tanácsok, a bíróságok stb. létezésével. Más kérdés, hogy az Alkotmány ennek ellenére nem szorítkozhat a tényleges helyzet statikus szabályozására, hanem annyiban előremutatónak kell lennie, hogy a szabályozás kidol-

gozásánál az említett szervek rendszerének és működési elveinek korszerűsítésére kell törekedni. Nagy valószínűséggel rendelkezik majd az Alkotmány új, ez idő szerint nem létező jogintézményekről is, s végül az állampolgári jogokra nézve olyan szabályozást nyújt, amelynek számos elemét az Alkotmányt követően kidolgozásra kerülő törvények fogják majd realizálni.

Alapvető fontosságú, hogy az új Alkotmány legyen időtálló. Ez is amellet szól, hogy ne törekedjünk statikus szabályozásra, hanem engedjünk teret a tulajdoni viszonyok, a gazdasági rendszer, a politikai intézményrendszer – alkotmányos rendünkkel és az Alkotmányban rögzített társadalmi céljainkkal összhangban álló – spontán fejlődésének. Ez más megfogalmazásban annyit jelent, hogy az Alkotmány ne akadályozza indokolatlan megkötöttségekkel az egészséges irányú kibontakozást, s ezt csak olyan mértékben szorítsa korlátok közé, amilyen mértékben azt az alkotmányos rend védelme elengedhetetlenné teszi. Ez nehéz és felelősségteljes jogszabályszerkesztési feladat, mivel megköveteli a társadalmi folyamatok prognosztizálását. (Nyilvánvaló például, hogy sok vonatkozásban más alkotmányos szabályozást igényel a többpártrendszerű struktúra, mint az egypártrendszer.)

A kifejtettek értelemszerűen irányadók az Alkotmány ideológiai vonatkozásaira is. Joggal elvárható az Alkotmánytól, hogy a szocialista társadalmi berendezkedés modern, tudományosan megalapozott koncepcióját jelenítse meg, de nem kérhető számon az alaptörvénytől egy 'naprakész' szocializmus-kép. Tudomásul kell ugyanis vennünk, hogy szocializmus-képünk számos vonatkozásban szüntelenül fejlődik, s e tekintetben éppoly kevésbé lehet számolni valamely statikus állapot tartós fennmaradásával, mint a politikai intézményrendszer vagy a gazdaság vonatkozásában.

e) Azok az elvi-elméleti alapok, amelyekre az új Alkotmány felépül, a jelenlegitől eltérő szerkezeti tagolást – így egyebek között fejezet-sorrendet – igényelnek, s ez korántsem pusztán formai kérdés. E tekintetben is indokolt figyelembe venni a szocialista alkotmányfejlődés alapvető tendenciáit.

Hatályos Alkotmányunk az állampolgárok alapvető jogairól és kötelességeiről szóló fejezetet meglehetősen hátul, sorrendben hetedikként helyezi el. Ez összefüggésben áll azal, hogy az irányadónak tekintett sztálini alkotmánykoncepció nem tulajdonított nagy jelentőséget e tárgykörnek – Alkotmányunk például egyetlen mondatl 'intézi el' az emberi jogokat –, s az Alkotmány államszervezet-centrikus volt. Indokolt az említett tárgykör jelentőségét azáltal is kifejezésre juttatni, hogy a megfelelő fejezet az Alkotmány elejére, a társadalmi rendről szóló fejezet mögé kerül, s így megelőzi az állami szervek egyes típusairól szóló fejezeteket. Célszerű más szerkezeti változtatásokat is végrehajtani. (Ezek a jelen szabályozási koncepcióban még nem tükröződnek teljeskörűen.)<sup>45</sup>

1989. január 30-i dátummal készült el a szabályozási koncepció második változata, amelyet eljuttattak az országgyűlési képviselőkhez.<sup>46</sup> Kulcsár Kálmán igazságügyi mi-

<sup>45</sup> I. m. 106–111. pp.

<sup>46</sup> A koncepció a politikai rendszer szabályozásával kapcsolatban megállapította: „A politikai rendszer szabályozása során kiemelkedő jelentőségű kérdés a pártnak, illetőleg pártoknak az Alkotmányban való megjelenítése. Ezzel kapcsolatban a következőkből célszerű kiindulni. Társadalmunk marxista – leninista pártja nem attól a társadalom vezető ereje, hogy ezt az Alkotmány deklarálja, hanem attól, hogy egyre inkább politizáló párttá válik, amely nem csupán a nép érdekében, hanem a néppel politizál, s meggyőzi politikai cél-

niszter kísérőlevelében megjegyezte: „Ezt a javaslatot 1989. február elején a Politikai Bizottság, február végén pedig a Központi Bizottság megtárgyalja és kialakítja róla álláspontját. A Központi Bizottság állásfoglalásáról valamennyi képviselő tájékoztatást fog kapni.”<sup>47</sup> „Az új alkotmány szabályozási koncepciója alapvetően a felülvizsgálatra kért munkabizottságok javaslatain alapul – magyarázta az előzményeket a Politikai Bizottság nevében Fejti György az 1989. február 20–21-i központi bizottsági ülés elé beterjesztett igazságügyi minisztériumi koncepció kísérő levelében –, de tartalmazza az egyéb tudományos eredményeket, valamint az igazságügyi minisztériumi műhelymunka során kialakított gondolatokat is. Az így kimunkált koncepciót két alkalommal áttekintette a Központi Bizottság által az alkotmányozó munka elvi-politikai irányításának koordinálására kiküldött bizottság; megvitatta továbbá: a Minisztertanács és annak Tanácsi Kollégiuma, az Országgyűlés alkotmányozó bizottsága, az igazságügyminiszter által vezetett tudományos-szakmai bizottság, s véleményt nyilvánított róla több intézmény, társadalmi szervezet.”<sup>48</sup> Így az Országgyűlés 1989. március 8–9-i ülése – már a KB megerősítő álláspontjának ismeretében – egyhangú szavazással elfogadta a további alkotmányozó munka tartalmát megszabó dokumentumot. Az Igazságügyi Minisztérium, annak érdekében, hogy „a társadalom megismerhesse a szabályozási elképzeléseket és véleményt alakíthasson ki róla”, nyilvánosságra hozta az alkotmány módosításáról szóló törvénytervezetet<sup>49</sup>. Ettől némileg eltér – a képviselők státusa, az elnöki jogkör vonatkozásában – az 1989. május 29-i dátummal az Országgyűlés elé terjesztett alkotmány-módosító javaslat<sup>50</sup>. Az Országgyűlés elnökének 1989. május 27-én kiadott közleménye szerint a június 27-i ülésnapra napirendre tűzték az alkotmány módosítását, a köztársasági elnöki intézmény bevezetéséről, az Alkotmánybíróságról, a honvédelmi törvény módosításáról, az alternatív katonai szolgálat bevezetéséről, a büntető törvénykönyv módosításáról szóló törvényjavaslatokat. Innentől kezdve azonban a megkezdődött ke-rekasztal-tárgyalások új irányt szabtak az alkotmányozás folyamatának. Az Országgyűlés június 27-i ülésén Szűrös Mátyás elnök felolvasta Németh Miklós miniszterelnök le-

jai helyességéről az állampolgárokat. Ennek megfelelően a párt nem tör jogilag garantált hegemon helyzet-re. A hazánkban kibontakozott politikai mozgásokat figyelembe véve belátható időn belül nagy biztonsággal előre jelezhető a többpártrendszer kialakulása; ezzel az Alkotmány rendelkezéseinek kidolgozásánál számolni kell. Ugyanakkor alkotmányos garanciát kell kialakítani az alaptörvényben rögzített társadalmi-politikai berendezkedést sértő politikai tömörülésekkel szemben történő fellépés esetére. Nem az Alkotmány feladata a többpártrendszer kinyilvánítása, az Alkotmánynak azonban – a szabályozási mód alapkérdéseinél kifejtettek szerint – nem szabad akadályoznia a politikai intézményrendszer természetes fejlődését. Mindezekre figyelemmel az Alkotmányban a politikai rendszerrel kapcsolatban alapvető elvként indokolt rögzíteni, hogy Magyarországon kizárólag olyan társadalmi szervezet működhet, amelynek célja, programja és tevékenysége összhangban áll az Alkotmánnyal. E szervezetek közül a politikai párt feladata, hogy hozzájáruljon a népakarat kialakításához, illetőleg egyik alapvető szervezeti keretként szolgáljon a politikában való részvételéhez.” – Országgyűlési Irattár és Levéltár Országgyűlési Irományok, 1985–1990-es országgyűlési ciklus, 141–200. jelzetű kötet; Továbbá: Magyarország Alkotmánya. Szabályozási koncepció. Igazságügyi Minisztérium. Az MSZMP Központi Bizottsága 1989. február 20–21-én megtartott ülése jegyzőkönyvének 2. sz. függeléke. Lásd: KOSZTRICZ ANNA et al. (szerk.): *A Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottságának 1989. évi jegyzőkönyvei*. 1. köt. 409–439. pp.

<sup>47</sup> Országgyűlési Irattár és Levéltár. Országgyűlési Irományok, 1985–1990. 141–200. jelzetű kötet.

<sup>48</sup> KOSZTRICZ ANNA et al. (szerk.): *A Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottságának 1989. évi jegyzőkönyvei*. 1. kötet i. m. 408. p.

<sup>49</sup> Magyar Hírlap, 1989. május 10.

<sup>50</sup> MNL OL P. 2117. 11. doboz, 272. i. sz.

velét, amelyben a politikai egyeztető tárgyalások június 21-i plenáris ülésén született határozatra hivatkozva bejelentette, hogy a kormány visszavonja a benyújtott törvényjavaslatok azon részét, amelyeknek témáját érintik a tárgyalások.<sup>51</sup>

Mindeközben a nyilvánosság kizárásával más irányú hatalmi szándékok is befolyásolták az eseményeket. Az MSZMP Politikai Bizottsága 1989. április 19-i ülésén komolyan fontolóra vette egy novemberre előrehozott választás lehetőségét.<sup>52</sup> Az Igazságügyi Minisztérium azt a feladatot kapta, hogy készítse el a „korlátozott” átmenet törvényi kereteit, ennek során született meg az az alkotmánymódosítási javaslat, amely később az MSZMP kiindulópontja volt a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásai során.<sup>53</sup> Ez a tervezet tartalmazta az állampárt alkotmányban rögzített monopóliumának lecserélését a többpártrendszerre való utalással és az ezzel kapcsolatos fékekkel, az Országgyűlés hatáskörének módosítását, mely szerint nem gyakorolhatja a népszuverenitásból eredő összes jogot, a képviselők visszahívhatóságának megszüntetését, valamint a köztársasági elnök tisztségének bevezetését. A „közepesen erős” elnök jogköre lényegében megfelelt a második alkotmánykoncepcióban leírtaknak, tehát jelentős szerepe lett volna a külpolitikában, a kormányt erősen alárendeltségében tarthatta volna, illetve gyakorlatilag bármikor rendkívüli állapotot vezethetett volna be – lényegében az MSZMP főtitkárának némileg legyengített hatáskörét gyakorolta volna az elnök. Az állampárt úgy vágott neki a tárgyalásoknak, hogy a földcsuszamlásszerű hatalomvesztés elkerülésére meg kell szereznie még a szabad választások előtt egy minél erősebb államfői tisztséget, illetve a pártok ellenőrzésére fel kell állítania és lojális jogászokkal fel kell töltenie az Alkotmánybírót.

<sup>51</sup> Országgyűlési Napló. Az Országgyűlés 52. ülése, 1989. június 27. 4297–4298. h.

<sup>52</sup> A késedelem ugyanis azzal a veszéllyel járt, hogy az ellenzék alaposabban fel készülhet a választásokra. Ezzel kapcsolatban Fejtő György a PB ülésén kifejtette: „Én azon a véleményen vagyok, hogy nyugodt, rugalmas, következetes tárgyalási gyakorlattal létrehozható ez a megbeszélés-sorozat, mert az ellenzéki kerekasztal nem stabil konstrukció. Tehát, ha időnk lenne arra, hogy türelmesen várjunk, felülkerekednének a nézetkülönbségek, hiszen máris látszik, hogy egy ilyen kerekasztal-megbeszélés a szervezeti szuverenitást és önálló álláspont kialakítását zavarja. Nagyon ügynünk kellene arra, hogy ne tegyünk olyan lépést, ami tömöríti az ellenzéki kerekasztalt, hanem inkább olyan gesztust, vagy olyan lépéseket tegyünk, ami lazítja ezt a blokkot.” Lásd: Az MSZMP Politikai Bizottság 1989. április 19-i ülésének jegyzőkönyve. In: KOSZTRICZ ANNA et al. (szerk.): *A Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottságának 1989. évi jegyzőkönyvei*. 1. kötet, i. m. 408. p.

<sup>53</sup> Az alkotmány módosításáról szóló 1989. május 10-i keltezésű törvénytervezet bevezetője megállapította: „Politikai rendszerünk továbbfejlesztésének, a hatalmi ágak szétválasztásának és kiegyensúlyozásának nélkülözhetetlen eleme a testületi államfő intézményének megszüntetése és a köztársasági elnök intézményének újbóli beiktatása államrendszerünkbe. Ezért, továbbá a politikai pártokról szóló törvény, az Alkotmánybíróságról szóló törvény és az új választási törvény megalkotásával összefüggésben, valamint az Országgyűlés új típusú működésének megteremtése érdekében szükségessé vált az alkotmány módosítása. A javasolt módosító rendelkezések Magyarország új alkotmányának az Országgyűlés 1989. március 8-9-i ülésén megtárgyalt és elfogadott szabályozási elvein alapulnak, de nem teszik mellőzhetővé az új alkotmány megalkotását. Az Igazságügyi Minisztérium azért hozza nyilvánosságra a tervezetet, hogy a társadalom megismerhesse a szabályozási elképzeléseket és véleményt alakíthasson ki róla. A tervezet alapul szolgálhat a politikai egyeztetésekhez is, ennek szervezése azonban nem az Igazságügyi Minisztérium feladata. A tervezet jelenleg államigazgatási véleményezés alatt áll, ezt követően fogja majd megtárgyalni a Minisztertanács, illetőleg az Országgyűlés illetékes bizottsága. A végső döntés az Országgyűlés feladata. Az állampolgárok, illetőleg szervezeteik a tervezetről az általuk választott módon nyilváníthatnak véleményt.” Országgyűlési Irattár és Levéltár Országgyűlési Irományok, 1985-1990-es országgyűlési ciklus, 141-200. sz. kötet; ismerteti a Magyar Hírlap 1989. május 10.



ságot. Ezért cserébe hajlandó volt a jogállamisággal legélesebben szembenálló néhány rendelkezést kiiktatni az alkotmányból.

Az Ellenzéki Kerekasztal elutasította, hogy a szabad választások előtt – a választások garanciáinak megteremtésén túl – bárki is alkotmányozzon, ezért értelemszerűen nem fogadta el a köztársasági elnöki intézmény bevezetését. Alapvető célként tekintette viszont, hogy kiiktassa az alkotmányból az ideologikus, sztálinista eredetű tételeket, nehogy később ezekre hivatkozva megakadályozhassa az állampárt a „jogállami forradalmat”. Az alkotmány első, ideologikus fejezetének lecserélésén túl az ellenzék elutasított minden további alkotmánymódosítást. A Harmadik Tárgyalófél szakértőit viszont inkább egyéni szakmai ambícióik vezették a tárgyalások során, átfogó állásponttal az alkotmányozást illetően nem rendelkeztek.

A hatályos alkotmány „osztályharcos” preambuluma<sup>54</sup> (amint erre az I. részben már utalás történt) az Ellenzéki Kerekasztal már a július 7-i albizottsági ülésen elhagyni javasolta, az MSZMP viszont azzal érvelt, hogy ennek a kérdésnek a megvitatása nem tartozik a békés átmenet problémaköréhez, a Harmadik Oldal pedig nem foglalt állást.<sup>55</sup>

<sup>54</sup> Az alkotmányreform előtt hatályos alkotmányszöveg preambuluma a következő történelmi-ideológiai értékeket fogalmazta meg:

„Magyarországot több mint egy évezreden át a nép munkája, áldozatvállalása, társadalomformáló ereje élte és tartotta fenn. Az államhatalom ugyanakkor az uralkodó osztályok eszköze volt a jogfosztott nép elnyomására és kizsákmányolására. Népünk nehéz küzdelmet folytatott a társadalmi haladásért, az ország függetlenségéért; számtalan megpróbáltatás közepette védte és őrizte nemzeti létünket.

Történelmünknek új korszaka kezdődött, amikor a Szovjetunió a második világháborúban kivívott győzelmei során felszabadította hazánkat a fasiszmus elnyomása alól, és megnyitotta a magyar nép előtt a demokratikus fejlődés útját. A dolgozó nép a Szovjetunió baráti támogatásával újjáépítette a háború sújtotta, romokban heverő országot. A régi rend urai és védelmezői ellen folytatott küzdelemben a magyar munkásosztály – szövetségben a dolgozó parasztsággal, együttműködve a haladó értelmiséggel – kivívta és megszilárdította a dolgozó nép hatalmát.

A forradalmi harcokban megedződött munkásosztály vezetésével, az 1919. évi Tanácsköztársaság tapasztalataival gazdagodva, a szocialista országok közösségére támaszkodva népünk lerakta a szocializmus alapjait. Hazánkban uralkodóvá váltak a szocialista termelési viszonyok. A régi helyén új ország született, amelyben az államhatalom a nép érdekeit, az állampolgárok alkotó erejének szabad kibontakozását és jólétét szolgálja. A magyar nép nemzeti egységbe tömörülve, a szocializmus teljes felépítésén munkálkodik.

A Magyar Népköztársaság Alkotmánya kifejezi az országunk életében végbement alapvető változásokat, a társadalmi haladásért vívott küzdelem és az országépítő munka történelmi eredményeit.

Az alkotmány, mint a Magyar Népköztársaság alaptörvénye, biztosítja eddigi eredményeinket és további előrehaladásunkat a szocializmus útján.”

<sup>55</sup> Az I/1-es munkabizottság 1989. június 7-i (második) ülésén az EKA első ízben javasolta hivatalosan is, hogy Magyarország államformája köztársaság legyen. A jegyzőkönyv szerint „Az EKA javaslata mellett felhozta, hogy a népköztársaság kifejezés összekötődik egy történelmi korszak megjelölésével, olyan korszakéval, amelytől a demokratikus Magyarországnak az államforma elnevezésében is el kell magát határolnia. Az EKA megítélése szerint a népköztársaság kategória nyelvtanilag is hibás, hiszen a ’köz’ világosan kifejezi, hogy az állam a köz, azaz népuralom alatt áll, így a ’nép’ jelző használata felesleges. Formailag nem tartható fenn az államformára vonatkozóan kétféle megjelölés – népköztársaság és köztársaság –, ami az eredeti és a módosított szöveg között állna fenn. Az EK szükségesnek tartja megjegyezni: a demokratikus átalakulás szempontjából nem csak a jogilag kötelező erővel való átalakulás kívánatos, hanem a kompromittálódott jelképektől való megszabadulás is, mivel ez bátorítólag hat a demokratikus átalakulásért küzdő politikai erőkre.

A Harmadik Oldal ebben a kérdésben az eredeti megállapodáshoz tartja magát, amennyiben a fogalmat abból a szempontból vizsgálja, hogy megtartása akadályozza a demokratikus átalakítást, vagy sem. Véleménye szerint a népköztársasági forma megjelölés önmagában nem akadályozza a demokratikus átmenet kialakítását.

Végül a középszintű politikai egyeztető bizottság elé utalták a kérdést, ez azonban nem tárgyalta az ügyről. Augusztusban az EKA úgy döntött, hogy a szocializmus szó nem szerepelhet az alkotmány normaszövegében, csak a preambulumban, az európai eszméi és politikai értékek között. Az MSZMP azonban ragaszkodott a normaszövegben való szerepeltetéshez, és végül olyan kompromisszumos javaslatot tudott előterjeszteni, ami az EKA számára is elfogadható volt.<sup>56</sup> Így a preambulum végül elmaradt volna, de az őszi parlamenti vitában, képviselői indítvány nyomán kapott mégis preambulomot az alkotmány.<sup>57</sup> Ez abból a szempontból lényeges módosításnak tekinthető, hogy bekerült az alaptörvénybe az új alkotmány későbbi elfogadásának szükségessége, amire – mint alkotmányos követelményre – gyakran hivatkoztak, hivatkoznak az új alaptörvény elfogadását sürgetők.<sup>58</sup>

nak. E kérdésben való döntést kifejezetten politikai kérdésnek tartja, ezért azt javasolja, helyezték át a döntés jogát a politikai bizottsághoz.

Az MSZMP egyetért a Harmadik Oldal képviselője által elmondottakkal. Ehhez csak annyit fűz hozzá, hogy ezt a kérdést az új alkotmány esetében tartja indokoltnak megvizsgálni.” MNL OL P. 2117. 11. doboz. 252. i. sz.; *Kerekasztal-tárgyalások 1989. i. m. 6. kötet 2. sz. dokumentum.*

<sup>56</sup> A „szocialista” jelző alkotmánybeli szerepe körüli vitával részletesebben foglalkozik a tanulmány I. fejezete.

<sup>57</sup> Meghatározó szerepet játszott az alkotmánymódosításról folyó vitában, hogy közvetlenül a parlamenti vita előtt, 1989. szeptember 25-én az MSZMP állásfoglalást fogadott el a szabályozási elvekről. Ennek első része megállapította:

„A demokratikus szocializmus lényegi vonásai közül különös jelentősége van a társadalom tagjai és az állam közötti viszony törvényes rendelkezésének. Ez egyfelől az emberi és az állampolgári jogoknak a nemzetközi egyezségokmányokkal összhangban álló alkotmányos szabályozását, másfelől pedig a jogállam intézményeinek a kiépítését jelenti. Garanciális kérdés, hogy az Alkotmány és annak alapján a törvények pontosan kijelöljék az állami szervek működésének határait, s ezzel biztosítsák az állampolgári autonómia érvényesülését. Mindehhez a magyar közjogi hagyományok és a nemzetközi alkotmányfejlődés progresszív értékeit hasznosító új alaptörvényre van szükség.

A kongresszus tudomásul veszi, hogy a hatályos Alkotmányunk felülvizsgálata a pártértekezlet határozatának megfelelően megtörtént, az elkészült szabályozási koncepció alapján Magyarország Alkotmánya címmel folyamatban van az új alaptörvény előkészítése. Helyesli, hogy a békés átmenetet szolgáló politikai egyeztető tárgyalásokon az MSZMP tárgyaló küldöttsége e koncepció több fontos tételét érvényesítette.

A Magyar Szocialista Munkáspárt mellőzhetetlennek tekinti, hogy az új Alkotmányban, mint tartópillérek, a jogállamiság alapelvei maradéktalanul érvényesüljenek. Hazánkban a hatalom a népfelség elvének alapuljon. Minden hatalom kizárólagos forrása a nép legyen, amely azt részben népi kezdeményezéssel, népszavazással, illetve demokratikusan választott helyi önkormányzatok és a parlament által gyakorolja. A jogállamiság legfontosabb jellemzője a hatalom megosztása. Ennek jegyében úgy kell kialakítani az állami szervek rendszerét, hogy egyértelmű megfogalmazást nyerjen az egyes hatalmi ágak alkotmányos joga és kötelessége. Az Országgyűlés, a köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság, a Minisztertanács, a bíróságok, valamint a helyi önkormányzatok önálló hatalmi jogosítványokkal, egymást kontrollálva és kiegyensúlyozva, s ugyanakkor együttműködésre törekedve tevékenykedjenek. Az MSZMP a jogállamiság szempontjából fontosnak tartja, hogy az állam polgárai az állam intézményeit és szimbólumait magukénak vallják. Ez egyúttal az állam stabilitásának és hatékony működésének alapfeltétele.”

Lásd: Az MSZMP Központi Bizottsága 1989. szeptember 25-én megtartott ülése jegyzőkönyvének 7. sz. függeléke. (A kongresszusi elé terjesztendő javaslat tervezete) *A Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottságának 1989. évi jegyzőkönyvei*. 2. köt. i. m. 1844–1846. pp.

<sup>58</sup> A preambulum végleges szövege szerint „A többpártrendszert, a parlamenti demokráciát és a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való békés politikai átmenet elősegítése érdekében az Országgyűlés – hazánk új Alkotmányának elfogadásáig – Magyarország Alkotmányának szövegét a következők szerint állapítja meg:[...]”.

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt szövege. Magyar Közlöny 1989. 74. sz.

Döntően ideologikus elemeket tartalmazott az addigi alkotmány első fejezete is<sup>59</sup>. Az EKA a szabad választások előfeltételének tekintette, hogy ne legyen az országnak államszocialista alapelveket tartalmazó alkotmánya – hiszen akkor például alkotmányellenességre hivatkozva bármikor feloszthatja a hatalom az ellenzéki pártokat. Az államformát illetően az EKA javaslatát a jelző nélküli köztársaságról az MSZMP augusztus 17-én előterjesztett, kompromisszumos tervezetében fogadta el<sup>60</sup>. Az albizottság egyik legnagyobb vitája az állam jellegének meghatározása körül alakult ki. Az MSZMP a „szocialista jogállam” meghatározás mellett állt ki, és csak hosszú kompromisszumkeresés nyomán, középszinten jutottak konszenzusra a felek, mely szerint a polgári demokráciára és a demokratikus szocializmusra való utalás egyaránt az alaptörvény normaszövegének része lett. Az első fejezetet illetően az EKA javaslataiból több kérdést a középszint elé kívánt utalni az MSZMP, de végül az augusztus 21-i kompromisszumos javaslat e kérdések nagy részét az albizottság szintjén rendezte<sup>61</sup>.

Magyarország gazdasága jellegét illetően az albizottság konszenzusra jutott, azaz ezt „a tervezés előnyeit is felhasználó piacgazdaság”-ként definiálták. A középszint elé került – a már említett szocializmus-problémán túl – az a rendelkezés is, mely szerint „a társadalmi érték alapvető forrása a munka”, azonban az MSZMP az I/1-es bizottság szeptember 4-i ülésén feladta addigi elgondolását. A Harmadik Tárgyalófél – néha anakronisztikus módon – ragaszkodott ahhoz, hogy deklarálja az alkotmány a köztulajdon, különösen az öngazgató tulajdon kiemelt szerepét, ami pedig a különböző tulajdonformák egyenlőségével nehezen lett volna összeegyeztethető. Így végül kompromisszumos megoldásként a felek elfogadták, hogy „az állam elismeri a termelői öngazgató és az önkormányzat tulajdonának létrejöttét és működését.” Mivel ez a megoldás az alkotmány addigra már elfogadott tulajdonvédelmi rendelkezésein túl nem biztosított

<sup>59</sup> A korabeli hatályos alkotmány I. fejezete („A Magyar Népköztársaság társadalmi rendje”) kifejezetten a szocialista társadalom értékrendszerét reprezentálta közjogi formában:

2. § (2) A Magyar Népköztársaságban minden hatalom a dolgozó népé.

(3) A Magyar Népköztársaságban a társadalom vezető osztálya a munkásosztály, amely a hatalmat a szövetkezetekbe tömörült parasztsággal szövetségben, az értelmiséggel és a társadalom többi dolgozó rétegével együtt gyakorolja.

3. § A munkásosztály marxista-leninista pártja a társadalom vezető ereje.

4. § (2) A Hazafias Népfront tömöríti a társadalom erőit a szocializmus teljes felépítésére, a politikai, gazdasági és kulturális feladatok megoldására, közreműködik a népképviselői szervek megválasztásában és munkájában.

5. § (1) A Magyar Népköztársaság állama védi a dolgozó nép szabadságát és hatalmát, az ország függetlenségét, harcol az ember ember általi kizsákmányolásának minden formája ellen, szervezi a társadalom erőit a szocializmus teljes felépítésére.

6. § (1) A Magyar Népköztársaságban a kizsákmányoló osztályok megszüntetésével uralkodóvá váltak a szocialista termelési viszonyok. A gazdasági rend alapja a termelési eszközök társadalmi tulajdona.

14. § (1) A Magyar Népköztársaság társadalmi rendjének alapja a munka.

(3) Az állampolgárok munkájukkal, munkaversenyben való részvételükkel, a munkafegyelem fokozásával és a munkamódszerek tökéletesítésével a szocialista építés ügyét szolgálják.

(4) A Magyar Népköztársaság a "Mindenki képessége szerint, mindenkinek munkája szerint" szocialista elv következetes megvalósítására törekszik.

<sup>60</sup> Bár az MSZMP/IM tervezet 1. §-a valóban jelző nélküli „köztársaság”-ról beszél de a 2. § (1) szerint „A Magyar Köztársaság független, demokratikus és szocialista jogállam.” Lásd: Törvényjavaslat az Alkotmány módosításáról. 1989. augusztus 21. Somogyvári István megőrzésében.

<sup>61</sup> Lásd: Az I/1. számú munkabizottság ülése 1989. augusztus 21. MNL OL P. 2117. 11. doboz. 263. i. sz.; *Kezdetektől-tárgyalások 1989.* i. m. 6. kötet 13. sz. dokumentum.

többléttvédelmet vagy többletjogokat a termelői öngazgatás tulajdonának, ezért már akkor kérdéses volt, hogy egyáltalán szükség volt-e erre a rendelkezésre.

Az Igazságügyi Minisztérium 1989. január 30-i keltezésű szabályozási koncepciója karakteres álláspontot alakított ki a tulajdonviszonyok alapelveivel kapcsolatban:

„a) Az Alkotmányban ki kell mondani: Magyarországon elismert és egyenrangú tulajdonforma a közösségi tulajdon és az egyéni tulajdon. Ezek egymás felé nyitottak, vegyülnek, tételes felsorolásuk ezért nem az Alkotmány feladata. Jelentőségére tekintettel megemlíthető azonban az állami és szövetkezeti tulajdon.

b) Alapelvként szükséges megfogalmazni, hogy az állam kizárólagos tulajdonjogát csak kivételesen és csak olyan vagyontárgyak tekintetében indokolt kimondani, ahol a nemzeti érdekek védelme ezt feltétlenül szükségessé teszi. A kizárólagos állami tulajdon és az állam kizárólagos gazdasági tevékenységének körét külön törvényben célszerű szabályozni.

c) Az állam közhatalmi és tulajdonosi minőségét egymástól következetesen el kell különíteni.

d) A tulajdonjog megszerzésének és gyakorlásának szabályait törvényben kell meghatározni.

e) A nem állami közösségi tulajdon és az egyéni tulajdon kizárólag közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és kártalanítás ellenében sajátítható ki.”<sup>62</sup>

A Harmadik Oldal az 1989. augusztus 30-i középszintű politikai tárgyaláson is jelezte, hogy az alkotmányban rögzíteni kívánja: a köztulajdon különböző formáinak kitüntetett szerepet tulajdonít.<sup>63</sup>

Az I/1-es munkabizottság 1989. augusztus 31-i ülésén a Harmadik Oldal ígéretet tett arra, hogy a legközelebbi alkalommal írásos előterjesztést tesz a közösségi tulajdon alkotmányos megfogalmazására. Erre a bizottság 1989. szeptember 4-i ülésén került sor.<sup>64</sup> de a felek nem jutottak egyetértésre, ezért a kérdést a középszintű bizottság elé terjesztették. A témáról az 1989. szeptember 4-i, majd a szeptember 11-i középszintű politikai egyeztető bizottsági ülésen is tárgyalták, de konszenzus nem született, ezért az I/1-es bizottság 1989. szeptember 13-i ülése ismét napirendre tűzte. Az 1989. szeptember 15-i középszintű politikai bizottsági ülésen az I/1-es bizottság két változatot terjesztett elő: A) „Az állam elismeri és támogatja a termelői öngazgatási, valamint az önkormányzati tulajdon létrejöttét és működését.” B) „Az állam elismeri és támogatja a termelői öngazgatás, valamint az önkormányzat tulajdonának létrejöttét és működését.” Az Ellenzéki Kerekasztal nem tartotta elfogadhatónak, hogy a termelői öngazgatást mint tulajdonformát az alkotmányban rögzítsék, és abba sem egyezett bele, hogy alternatív javaslat kerüljön az Országgyűlés elé. Végül a tárgyaló partnerek elfogadták az EKA szövegjavaslatát: „Az állam elismeri a termelői öngazgatás és az önkormányzat tulajdonának létrejöttét és működését.”<sup>65</sup>

<sup>62</sup> A Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottságának 1989. évi jegyzőkönyvei. i. m. 1. kötet 414. p.

<sup>63</sup> MNL OL . 2117. 7. doboz, 12. i. sz.; Kerekasztal-tárgyalások 1989. i. m. 4. kötet 66. sz. dokumentum.

<sup>64</sup> MNL OL . 2117. 7. doboz, 13. i. sz.; Kerekasztal-tárgyalások 1989. i. m. 6. kötet 67. sz. dokumentum.

<sup>65</sup> MNL OL . 2117. 7. doboz, 17. i. sz.; Kerekasztal-tárgyalások 1989. i. m. 6. kötet 66. sz. dokumentum.

Az alapjogokra vonatkozó, első fejezetbeni szabályozásról hamar konszenzus született az I/1-es munkabizottságban, bár az alapjogok korlátozhatatlanságának intézménye csak a tárgyalások utolsó szakaszában került be a tervezetbe. Az erről szóló paragrafust viszont a parlament vita után módosította, és éppen a hatékonyabb védelem jelszavával iktatta ki a valódi védelmet jelentő rendelkezést. Így szerepel az alkotmányban a négy klasszikus korlátozási szempont: a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a közérkölc; illetve az az aspektus, miszerint az „egyen szabadsága ott végződik, ahol a másik egyén szabadsága kezdődik”.

A szabadságjogok gyakorlásának alkotmányos korlátairól szóló kérdést a politikai egyeztető bizottság 1989. augusztus 30-i ülése teljes egészében visszautalta a szakbizottságra.<sup>66</sup> A megállapodás feltehetően az I/1. sz. munkabizottság 1989. szeptember 11-i ülésén jött létre, de erre vonatkozó adat a jegyzőkönyvben nem található. A szabadságjogok kérdését ezt követően a középszintű politikai egyeztető bizottság 1989. szeptember 11-i ülésén tárgyalták. A munkabizottsági megállapodást Somogyvári István ismertette: „A szabadságjogok gyakorlásának alkotmányos korlátait differenciáltan fogalmazzuk meg. Az alkotmányban egyfelől rögzíteni kell, hogy a joggyakorlásnak milyen általános, a részletes törvényalkotásra, az ítélkezési gyakorlatra, az önkéntes jogkövetésre irányadó korlátai vannak. Eszerint a szabadságjogok gyakorlása nem sértheti aránytalanul súlyosan mások jogait és szabadságát, e jogok gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekményre való felhívást. Ugyanakkor az alkotmányban azt is szabályozni szükséges, hogy rendkívüli állapot vagy szükségállapot idején sem lehet korlátozni vagy felfüggeszteni egyes alapvető jogokat, például az élethez való jogot, a személyi szabadsághoz, a gondolat-, a lelkiismeret- és a vallásszabadság gyakorlásához való jogot.” Az EKA ellenvetése a megfogalmazással kapcsolatban az volt, hogy az „aránytalanul súlyosan” kifejezés kerüljön ki a szövegből, mert mint Szabad György mondta: „ez a megfogalmazás jogbizonytalanságot szül, sőt félelmet gerjeszthet”. A Harmadik Oldal egyetértett ezzel. Somogyvári István a felvetésre azt válaszolta, hogy ebben a megfogalmazásban munkabizottsági szinten a felek között egyetértés volt, elfogadták azt az elvet, hogy szükség van a büntetőjogi korlátozáson túl más típusú, alapvetően a személyiségi jogokat érintő korlátozásra, Azaz, „ha valaki valamilyen szabadságjogot gyakorol, akkor ennek a jognak természetes korlátja az, hogy mások, e jog gyakorlásában szenvedő alanyként szereplő más személyeknek a jogait nem sértheti aránytalanul súlyosan. Ilyen típusú korlátozás jelenleg is van a sajtótörvényben, lesz valószínűleg a jövőben is, a gyülekezési törvényben, és ezek természetes korlátozások, amelyekre a polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya is lehetőséget ad. Ha az alkotmányból elmaradna ilyen szabály, akkor nem lenne jogalapja a külön alkotmányerejű törvényben megfogalmazott ilyen típusú korlátozásoknak, és féltő, hogy előjönne az az érvek, hogy ha ilyen alkotmányos korlátozás nincs, csak büntetőjogi típusú korlátozás van, akkor milyen alapon fogadna el az Országgyűlés egyéb korlátozásokat. Elhangzottak olyan érvek, hogy polgári törvénykönyv alapján is lehet személyiségi jogi védelemnek a korlátait megalapozni. Szeretném felhívni az így érvelők figyelmét arra, hogy a polgári törvénykönyv is alkotmányon alapul, tehát az alkotmány elsődlegessége ebből a szempontból vitathatatlan.” Az EKA végül elfogadta azt a javas-

<sup>66</sup> Uo.

latot, hogy a tárgyalófelek rögzítsék: a jogelvben, mely szerint minden szabadságjog gyakorlásának vannak korlátai, egyetértenek, az albizottság pedig dolgozzon ki erre szövegjavaslatot.<sup>67</sup>

Az államszervezetről az albizottságban több kérdésben konszenzusra jutottak a felek. Az Országgyűlést illetően a középszintű politikai egyeztető bizottság csak a kormánytagok képviselői mandátumáról, illetve a parlament ülésezéséről tárgyalt, és e kérdésekben hamar létrejött a megegyezés. Az MSZMP a szabad választások előfeltételének tekintette, hogy egy kül- és hadügyekben jelentős jogkörrel rendelkező köztársasági elnök az államszervezet fontos része legyen, ezt azonban az Ellenzéki Kerekasztal és a Harmadik Tárgyalófél nem tekintette a demokratikus átmenet előfeltételének, ezért egyáltalán nem támogatta a javaslatot. Miután az MSZMP – formális és informális csatornákon – világossá tette, hogy a végső megállapodás lényegi feltételének tekinti a kérdést, az EKA ebben a kérdésben kidolgozott konszenzusa felbomlott. Formálisan ugyan érvényben maradt a korábbi határozat, ám a szakadás elkerülhetetlennek látszott, hacsak nem sikerül valamilyen megoldást találni.

Az Ellenzéki Kerekasztal 1989. augusztus 29-i ülésén hosszú vita után megállapodás született abban, hogy az alkotmányba a köztársasági elnöki intézmény az 1946:I. törvénycikknek megfelelően kerüljön be, egy záradékkal: az első köztársasági elnök megválasztására csak a parlamenti választás után kerülhet sor, addig ideiglenesen az Országgyűlés elnöke látja el e tisztséget. A javaslatot Antall József ismertette a középszintű politikai egyeztető bizottság 1989. augusztus 30-i ülésén.<sup>68</sup>

„Az EKA álláspontja és javaslata az alkotmánymódosítás tárgyában. Az államfői jogkör, illetve az államforma.

Az EKA nem tartja elfogadhatónak az előterjesztett alkotmánymódosításban felvázolt köztársasági elnöki intézményt, annak jogkörét, jogosítványát. Ezért korábban arra az álláspontra helyezkedett, hogy e tárgyban nem kíván részletes tárgyalásokba bocsátkozni az I/1-es szakbizottságban, mert a parlamenti választások után összeülő új Országgyűlés feladata lesz a köztársasági elnöki intézmény megteremtése, illetve ezt követően annak megválasztása. Átmeneti megoldásként a parlamenti elnöknek ideiglenes államfői jogkörrel való felruházásában látta a megoldást.

Ezt követően az EKA, egyes szervezeteinek újabb állásfoglalását, valamint a másik két oldal általános értelemben megismert alkotmányjogi szemléletét figyelembe véve, az alábbi javaslatot terjeszti a másik két fél elé:

1.) Az államfő, illetve a köztársasági elnöki intézmény bevételeét javasolja a módosított alkotmányba;

2.) A módosításban szereplő köztársasági elnöki intézménynek koncepciójában, lényegét illetően az 1946. évi I. tc.-ben foglaltaknak kell megfelelnie, annak szövegét és rendelkezéseit véve alapul;

a) kiegészítve a 11. § (2) bek.-ét a hadsereg főparancsnoki ('legfőbb hadúri') jogkörével, az egyéb helyeken érvényesülő garanciákkal;

<sup>67</sup> Lásd: MNL OL 2117. 7. doboz, 16. i. sz.; *Kerekasztal-tárgyalások 1989.* i. m. 4. kötet 73. sz. dokumentum.

<sup>68</sup> MNL OL 2117. 7. doboz, 12. i. sz.; *Kerekasztal-tárgyalások 1989.* i. m. 4. kötet 66. sz. dokumentum.

b) azzal, hogy a parlamenti választásokat követően kerülhet sor a megválasztásra (záradékként);

c) addig az 1946. évi I. tc. (2) és (3) bek. alapján, annak időben történő kiterjesztésével, a parlamenti elnök gyakorolja az államfői hatalmat.

A fentiek alapján tehát a magyar közjogi hagyományoknak megfelelő, az 1948. évi III. tc.-ben foglalt miniszteriális kormányzással (miniszteri ellenjegyzéssel) összefüggő köztársasági elnöki intézmény jönne létre, amelynek az 1946. I. tc. megfelelt. De a magyar törvények egyben a magyar alkotmányosság, a magyar közjogi folytonosság alkotásai, amelyet a demokráciából a diktatúrába való áttérés semmisített meg. Noha nem lehet szó egyszerűen a korábbi törvények újra való [sic!] hatályba helyezéséről, ami megsemmisítené négy évtized jogalkotásait, de átvehető azok szelleme, szerkezete és koncepciója az alkotmánymódosításba. Ezzel mintegy történelmi igazságot szolgáltatunk, és olyan alkotmánymódosítást hajtunk végre, amelyet a magyar nemzet 1948 óta magáénak vallott és szabad választásokon született parlament hagyott jóvá.

Antall József<sup>69</sup>

A megbomlott egységet helyreállítani látszott az MDF azon javaslata, hogy az 1946:I. törvényt alapul véve találjanak valamilyen megoldást. Ezt a Kerekasztal és az MSZMP egyaránt elvi alapként elfogadta.<sup>69</sup>

Az MSZMP első, kompromisszumosnak szánt alkotmánytervezetének a köztársasági elnökkel foglalkozó része ugyan korábbi javaslatán alapult, azonban az eredeti tervezet-höz képest az elnöki hatáskör egyértelműen gyengült; nem szerepelt az államfő jogosítványai között a parlamenti ülés elnapolásának joga, illetve radikálisan lecsökkent az elnök kormánnyal kapcsolatos jogköre. Ez a tervezet már nem tette tehetővé az elnök számára, hogy részt vegyen a kormányülésen, illetve azt sem, hogy tájékoztatást kérjen egy adott ügyben a Minisztertanácstól. A miniszterelnöki tisztség betöltésére e szöveg szerint az államfő nem javaslatot tehet, hanem megbízhat valakit kormányalakítással. Az albizottsági tárgyalások során az Ellenzéki Kerekasztal taktikája az volt, hogy minél inkább gyengítse az elnöki hatáskört, illetve hogy olyan intézményeket hozzon létre, vagy olyan jogintézményeket kodifikáljon már ezen ideiglenesnek szánt alkotmánymódosítás útján, amelyek alkotmányos védelmet adhatnak az elnöki túlhatalommal szemben. Ennek során újrafogalmazásra került a parlament, a kormány hatásköri listája, a rendkívüli és szükségállapot, továbbá igen részletes lett a vészhelyzet szabályozása. Az 1946:I. törvénynek megfelelően kapta meg az elnök a parlament felosztatásának és – az MSZMP javaslatára, az Ellenzéki Kerekasztal ellenére – elnapolásának jogát. A lemondására vonatkozó szabály, azaz az országgyűlési hozzájárulás megkövetelése, illetve az alelnöki tisztség megszüntetése és a megüresedett államfői poszt ideiglenesen a törvényhozás elnöke általi betöltése is mind az 1946:I. törvényhez való visszatérést jelentették. Ugyanennek a tradíciónak az újjáélesztését jelenti az elnök – későbbi alkotmánybírószági határozat szerint<sup>70</sup> szinte teljes – politikai felelőtlenségének megteremtése a miniszterelnöki, illetve miniszteri ellenjegyzés intézményének bevezetésével.

<sup>69</sup> MNL OL 2117. 7. doboz, 12. i. sz.; *Kerekasztal-tárgyalások 1989.* i. m. 4. kötet 66. sz. dokumentum.

<sup>70</sup> Az Országgyűlésnek, a köztársasági elnöknek illetve a Kormánynak a fegyveres erők irányítására vonatkozó hatásköreiről szóló 48/1991. (IX.26.) AB Határozat.

Az Ellenzéki Kerekasztal követelésének, azaz a parlamenti elnökválasztásnak közjogi elfogadására csak a záró tárgyaláson került sor. Ekkor Antall József korábbi ígéretéhez híven javaslatot tett egy olyan záradék elfogadására, amely az alkotmánymódosítás szintjén is szabályozta volna, hogy első alkalommal a nép választ elnököt. A Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások 1989. szeptember 18-i plenáris ülésén a köztársasági elnök intézményével kapcsolatban Antall József a következőket terjesztette elő:

„Javaslatunk tehát az, hogy az alkotmánymódosításnak azt az előttünk lévő példányát, amelyet az Igazságügyi Minisztérium állított össze a legutóbbi tárgyalások eredményeként, szeptember 12-i dátummal, [azt] véve alapul, a 15. §-ban, a 29/A. § (1) bekezdésében az szerepeljen, hogy a köztársasági elnököt az Országgyűlés négy évre választja, tehát az 1946. évi I. törvénycikk alapján. A 4. §-ba beillesztendő a köztársasági elnök megválasztásáról szóló szövegrész az 1946. évi I. törvénycikk 4. §-a alapján. Továbbá a 29/B. § (3) bekezdése, amely így szól: »A köztársasági elnök megválasztásáról alkotmányerejű törvény rendelkezik.« Ez a szövegrész innen kiemelendő és külön kezelendő.

Ebből az következik, hogy ez az öt szervezet az alkotmánymódosítást úgy kívánja végrehajtani, hogy az új alkotmányban visszaállítja Magyarország államformájaként a köztársaságot. Az 1949. évi alkotmány helyezte hatályon kívül azt a magyar államformát – a köztársaságot –, amelyet az 1945. évi második világháborút követő első szabad választáson megválasztott nemzetgyűlés elfogadott. Ennek indokolását már több alkalommal elmondtam, nem részletezem. Ezzel is jelezni kívánta azt az Ellenzéki Kerekasztal, hogy a köztársasági államformára való vissza- és áttérés nem egy nép feje fölött, valamilyen előre megalkotott törvényt jelent, valamint alkotmánymódosítást, hanem a magyar nép szabad akaratából megválasztott nemzetgyűlés által megteremtett köztársasági államformához térünk vissza az eredeti koncepció szerint, olyannyira, hogy ez a köztársasági törvény egyenesen az 1848. évi III. törvénycikkre, a modern Magyarországot közjogilag megalapozó, a miniszterialis felelősség elvét kimondó törvényre épít. Éppen ezért rendkívüli jelentőségű volt számunkra, hogy ehhez a törvényhez, ennek a koncepciójához térjünk vissza. Ez jelenti tehát a közjogi módosítást.

Ugyanakkor figyelembe véve azt a rendkívül nehéz helyzetet, amit az átmenet jelent ma Magyarországon, természetesen hívei vagyunk annak, hogy békés átmenet legyen. Magyarországon, ha idegenek nem avatkoztak ebbe bele, az átmenetek maguktól mindig békések voltak, vértelenek voltak a magyar forradalmak is. Éppen ezért mi ennek hívei vagyunk, és ennek jegyében az egész tárgyalás [anyagát] képező globális meg egyezés részeként az átmenet időszakára kivételként elfogadjuk azt, hogy a zárórendelkezés úgy szóljon: »Ha a köztársasági elnök megválasztására az új Országgyűlés [megválasztása] előtt kerül sor, a politikai átmenet időszakában, akkor a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos [szavazással] választják meg négy évi időtartamra.« Ennyit kívánunk az alkotmányhoz csatolni záradékként, abból kiindulva, hogy a különleges átmeneti időszak lehetővé teszi és ugyanakkor indokoltá is ezt a megkülönböztetést, és ez egyben azt is jelenti – s ennek közjogilag egyértelműen az az értelme –, hogy az új parlament összeülése előtt egy közvetlenül megválasztott köztársasági elnök álljon az ország élén, de ez a köztársasági elnök, akit közvetlen választással választanak meg, annak az intézménynek lesz a várományo-



sa, amelyet megteremtettünk és érintetlenül hagyunk, tehát annak a köztársasági elnöki intézménynek, amit a magyar történelmi folytonosság alapján ezek között a falak között újra megalkothattunk.”<sup>71</sup>

Ezt a megoldást – láthattuk korábban – az MDF és – az MSZDP kivételével – a történelmi pártok fogadták el; az SZDSZ és a Fidesz nem írta alá a megállapodást.

A törvényjavaslat parlamenti vitájában a jogi, igazgatási és igazságügyi bizottság előadója javasolta, hogy az alkotmány mégis közvetlenül és hat évre rendelje választani a köztársaság elnökét, ennek megfelelően szabályozta volna az alaptörvény az államfő felelősségre vonását is. A bizottság csupán Antall József azon kijelentésének engedett, mely szerint, ha ezt a módosító javaslatot elfogadja a parlament, az ellenzék felmondottnak tekinti az 1989. szeptember 18-án kötött megállapodását. Ennek nyomán a bizottság a képviselők lelkiismeretére bízta a döntést. Ekkor száztíz képviselő szavazott mellette, így végül az eredeti megállapodást iktatta alkotmányba az Országgyűlés.<sup>72</sup>

Az Alkotmánybíróságot eredetileg, mint a pártok működésének kontrollálóját, és nem mint alkotmányvédő szervet kívánta életre hívni az MSZMP. A kormány által júniusban a parlament elé terjesztett javaslat tizenegy tagból álló Alkotmánybírósággal számolt, a német modellt átvéve két kollégiumba tömörítette volna a bírakat. Többes jelölést írt elő a tervezet, a jelölőbizottságot az Országgyűlés választotta volna – ennek pontos részleteiről nem szól a javaslat –, valamint a Magyar Jogász Szövetség és a Magyar Tudományos Akadémia további négy főt delegált volna a testületbe. Az Alkotmánybíróság elnökét és helyetteseit kifejezetten erre a tisztségre javasolta választani a tervezet. A törvényjavaslat tizenkét évben állapította meg a bírói mandátumot azzal, hogy az alkotmányörök megbízatása hetvenéves korukban megszűnik. A pártok alkotmányossági felügyelete mellett a klasszikus alkotmánybírósági jogköröket állapította meg – megszorításokkal – a javaslat. A legfontosabb alkotmánybírósági jogkört, az utólagos normakontrollt csak az Országgyűlés egésze, valamely bizottsága, illetve bármely képviselő indítványozhatta volna, ugyanez a joga meg lett volna a köztársasági elnöknek, a Legfelsőbb Bíróság elnökének, a legfőbb ügyésznek, a kormány bármely tagjának, a bíróságoknak és az érdekképviselői szervezeteknek, valamint a tanácselnököknek. Ugyanakkor a normakontroll érvényesülését alaposan leszűkíti a tervezet, mivel azt az Országgyűlés minősített, kétharmados többsége által felülbírálnak teszi.

Már a tárgyalások második szakaszában – annak addigi tapasztalatait is felhasználva – dolgozta ki újabb alkotmánybírósági koncepcióját az Igazságügyi Minisztérium, amely a normakontrollal kapcsolatban megállapította:

„Legfontosabb és gyakori feladata az alkotmánybíróságnak az úgynevezett normakontroll, amely lehet preventív vagy utólagos. Elsősorban az utólagos normakontroll szabályozásának van jelentősége. Ennek lényege, hogy egy megalkotott jogszabály alkotmányosságának kérdésében az alkotmánybíróság dönt és, ha a jogszabály nem felel meg az Alkotmánynak, nem helyezi hatályon kívül azt, hanem kimondja, hogy alkotmányellenes volta miatt nem alkalmazható. Az alkotmánybíróságnak ez a döntése a

<sup>71</sup> MNL OL P. 2117. 7. doboz, 19. i. sz.; *Kerekasztal-tárgyalások 1989. i. m. IV. kötet* 78. sz. dokumentum.

<sup>72</sup> Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. XXXI. törvényt az Országgyűlés 1989. október 18-i ülésén fogadta el.

jogalkalmazó szervekre általános érvénnyel kötelező. Másik megoldás lehetne, hogy az alkotmányellenesség megállapítása mellett az alkotmánybíróság felhívja a jogalkotó szervet a jogszabály hatályon kívül helyezésére vagy módosítására, és ha a kötelezett ennek nem tesz eleget, csak akkor hoz hatályon kívül helyező vagy megváltoztató határozatot, amelyet az Magyar Közlönyben kihirdet. Egyes nézetek szerint az alkotmánybíróság törvénnyel kapcsolatban csak arról döntsön, hogy az megegyezik-e az Alkotmánnyal. Ha a döntés alkotmányellenességet állapít meg, akkor az alkotmánybíróság elnöke ezt a döntést részletesen indokolva az Országgyűlés elé terjeszti és az Országgyűlés kétharmados többségi szavazattal dönt. Ha az Országgyűlés elfogadja az alkotmánybíróság határozatát, akkor módosítja vagy hatályon kívül helyezi a kifogásolt törvényt.<sup>73</sup>

Egy ennyire szűkített hatáskörű Alkotmánybíróságot az Ellenzéki Kerekasztal nem fogadott el, egyébként is csak akkor egyezett volna bele a testület felállításába, amikor egy védelemre érdemes alkotmánytervezetben már meg tudtak egyezni a felek. Ekkor is feltételül szabta, hogy a törvények megsemmisítésének jogkörével is rendelkezzen az AB, továbbá döntéseit csak az alkotmányozó hatalom bírálhassa felül. További feltételként az EKA javasolta, hogy bárki kezdeményezhesse az Alkotmánybíróság eljárásait, valamint hogy előre egyezzenek meg a bírák személyében. Ez utóbbi úgy történt, hogy csak az első öt bírát választotta meg az akkori parlament, két személyre az MSZMP, kettőre az EKA, egyre pedig közösen tettek javaslatot. További öt bírát az új parlament, újabb ötöt pedig az 1995-ben hivatalban levő Országgyűlés választhatott volna – az ellenzék kérése szerint kétharmados többséggel. Az első öt bírónál az összeférhetlenségi szabályok alól az EKA kivételt engedett. Az I/1-es bizottság Budapest, 1989. augusztus 23-án a középszintű politikai egyeztető bizottság számára készített feljegyzésben összegezte a viták állását. Ebben az Alkotmánybírósággal kapcsolatos véleménykülönbséget a következőként összegezték:

„Az MSZMP álláspontja szerint az Alkotmánybíróság intézményét már a mostani szakaszban is létre kell hozni azzal, hogy először csak négy bíró és egy elnökhelyettes megválasztására kerüljön sor, lehetőséget biztosítva arra, hogy az Alkotmánybíróság tagjainak többségét illetve elnökét az új Országgyűlés válassza meg.

A Harmadik Tárgyalófél álláspontja, hogy az Alkotmánybíróság felállítása és működése az átmeneti időszakban az államszervezet nagymértékű átalakítását eredményezné, ezért felállítását az új Országgyűlés feladatául határozza meg.

Az Ellenzéki Kerekasztal az Alkotmánybíróság felállítását nem tekinti a jelenlegi Országgyűlés feladatának, sőt az Alkotmányba erre vonatkozóan korábban beiktatott rendelkezés hatályon kívül helyezését is szükségesnek tartja; azzal a kiegészítéssel, hogy az alkotmánybíráskodás intézményét elvileg nélkülözhetetlennek tekinti.<sup>74</sup>

Munkabizottsági szinten született ugyan megegyezés az állampolgári jogok országgyűlési biztosairól, ám az ezen intézmény részletes szabályairól szóló törvény ekkor

<sup>73</sup> Feljegyzés az alkotmánybíráskodás létrehozásáról. Budapest, 1989. augusztus 3. IM Törvényelőkészítő Főosztály. MNL OL P. 2117. 11. doboz, 283. i. sz.

<sup>74</sup> *Kerekasztal-tárgyalások 1989.* i. m. 6. kötet 15. sz. dokumentum.

még nem, majd csak 1993-ban került a parlament elé, így az alkotmányvédelem ezen szerve csak ezt követően tudott teljes jogúan felállni.

Az Országgyűlés egyik bizottsága a parlament őszi ülészaka elé terjesztette az Állami Számvevőszékről szóló törvényt, ezért a szerv alkotmánybeli szerepeltetése is felmerült a tárgyalásokon. A vita lényegében arról folyt, hogy folyamatosan ellenőrizze-e az ÁSZ a költségvetési kifizetéseket, vagy csak utólagosan tehesse ezt meg. Az EKA eredetileg ellenjegyzési jogot adott volna a számvevőknek, ettől azonban – mivel az állampárt a folyamatos ellenőrzést elfogadta – elállt. Az ellenzék kérése szerint csak egy elnökhelyettest választhatott volna meg a parlament, az ÁSZ elnöki székét az új Országgyűlés tölthette volna be.

A középszintű politikai egyeztető bizottság 1989. szeptember 11-i ülésén foglalkozott Somogyvári István előterjesztése nyomán az I/1-es bizottságban addig folyt munka eredményeivel, így az Alkotmánybíróság kérdéseivel is: „[...] a felek egyetértének abban, hogy létre kellene hozni és az alkotmányban is szabályozni kell az Állami Számvevőszék intézményét. Egyetértének az Állami Számvevőszék hatáskörének megfogalmazásában is, egy eltéréssel. Amiben egyetértés van: az Állami Számvevőszék az Országgyűlés pénzügyi, gazdasági ellenőrző szerve. Feladatkörében ellenőrzi az államháztartás gazdálkodását, ennek keretében az állami költségvetési javaslat megalapozottságát, felhasználásuk szükségességét és célszerűségét, ellenőrzi a költségvetés hitelfelvételeit és azok törlesztését, ellenőrzi az állami költségvetés végrehajtásáról készített zárszámadást és az állami vagyon kezelését. Az Ellenzéki Kerekasztal mindezeket túl még azt is javasolja, hogy az állami költségvetés végrehajtásának ellenőrzése olyan formában történjen, hogy a lényeges tételek kifizetésére csak az Állami Számvevőszék előzetes ellenőrzése mellett kerülhessen sor.”<sup>75</sup>

A politikai átmenet során az ellenzék leginkább egy, a fegyveres erők támogatásával végrehajtandó visszarendeződéstől, illetve a nyílt diktatúra nevezetésétől tartott; ezért meghatározó törekvése lett, hogy ezen tárgykörben a lehető legrészletesebb és a legtöbb garanciát felmutató alkotmányszöveg készüljön, éppen ezért néha ironikusan „rendkívüliállapot-alkotmánynak” nevezték a Nemzeti Kerekasztal nyomán létrejött alaptörvényt. Önálló alkotmányfejezetbe került a fegyveres erők szabályozása, mely fejezet az EKA javaslata alapján készült. Az akár közvetetten politikai célt szolgáló fegyveres erők alkotmányellenessége nem került be a konszenzusos tervezetbe, csupán az, hogy nem hozható létre politikai célt szolgáló fegyveres testület – így az addig meglevő ilyen szervezeteket az egyesülési jog illetén korlátozása nem érintette.

Somogyvári István előterjesztése a következőképpen összegzi a fegyveres erők helyzetének megítélésével kapcsolatos álláspontokat:

„A fegyveres erők és a rendőrség alkotmányos szabályai kérdésében egy-két kivétellel mindenben megegyeztek a felek, ezeket nem is kívánom ismertetni. A vitás kérdések közül az első: Az MSZMP és a Harmadik Tárgyalófél a jelenlegi hatásköri szabályoknak megfelelően a rendőrség feladatai körébe javasolja felsorolni az állambiztonság védelmét továbbra is, mert ez ugyan speciális feladat, mégis rendőrségi feladat. Az Ellenzéki Kerekasztal e feladatra külön szervezetet javasol felállítani, a rendőrségtől és a Be-

<sup>75</sup> *Kerekasztal-tárgyalások 1989. i. m. 4. kötet 73. sz. dokumentum.*

lügyminisztériumtól függetlenül, csak a Minisztertanácsnak alárendelt szervezetként javasolja működtetni. [...] A következő ilyen kérdés szintén szerepelt már a felek tárgyalásain, ez pedig a fegyveres erők és a rendőrség tagjainak párttagsága kérdése. Nekünk az az álláspontunk, hogy ezt a vitát nem az alkotmány szintjén kellene eldöntenünk, hanem a párttörvény tárgyalását végző munkabizottságban, ha kialakul majd egy konszenzus, azt a megfelelő törvények – akár az egyesülési jogról szóló törvény, akár a honvédelmi törvény, akár a rendőrségről szóló törvény, ha ilyen születik – rendezhetik. Az alkotmány szintjén egy keretszabályt javaslunk csak megfogalmazni, ami arra utalna, hogy a fegyveres erők és a rendőrség tényleges állományú tagjának pártban való tevékenységére alkotmányerejű törvény korlátokat állapíthat meg.”<sup>76</sup>

A szükségállapottal kapcsolatos kérdésekről az Ellenzéki Kerekasztal 1989. augusztus 29-i ülésén tárgyalta, s ezen Tölgyessy Péter következő álláspontját fogadták el:

„Én elsődlegesen a szükséghelyzetek elrendelését mindenképpen országgyűlési jogkörbe helyezném, méghozzá minősített többséggel. Most ehhez képest az államfőnek nem azt mondanám, hogy ha nem lehet összehívni az Országgyűlést... ez kis ország, és van olyan ország gyakorlata, ahol egész egyszerűen országgyűlést össze kell hívni. Hasonlóképpen ragadnám meg a dolgot. Azt mondanám, hogy ha mondjuk az elemi csapás már bekövetkezett, akkor az államfő kihirdetheti, ellenjegyzésekkel [...]. Hasonlóképpen azt mondanám, hogy ha az országot megtámadták már, de facto beállt a hadiállapot, akkor. De ha csak veszély fenyeget, akkor egész egyszerűen kizárnám az államfőnek az ilyen típusú jogkörét. Csak azokra vonatkozik, ha jól látható, ténybelileg bekövetkezett valami. Az Országgyűlés valamiért nem hívható össze – szinte kizárt, de mégis ezzel a lehetőséggel számolni kell –, és akkor egy csomó ellenjegyzéssel tudnám ezt elfogadni, de nem úgy ragadnám meg, ahogy ők a szövegben írták ezt. Különböző megkorlátozások nélkül is az elnöknek volnának ilyen jogkörei, ha egyáltalán az elnöki jogkörbe belebocsátkozunk.”<sup>77</sup>

A Honvédelmi Tanács kérdésével a középszintű politikai egyeztető munkabizottság 1989. szeptember 11-i ülése foglalkozott, s ekkor Tölgyessy Péter az EKA nevében kifejtette, hogy az EKA csak két esetre javasolja a Honvédelmi Tanács felállítását: háború vagy háborús veszély idején. Ekkor azonban az EKA szerint szükség van egy olyan szervre, amely az ország irányítását végzi, s amelynek elnöke az államfő lenne, tagjai pedig: a Minisztertanács összes tagja, továbbá a parlamenti képvisellel rendelkező valamennyi pártfrakció delegálna egy-egy főt a Honvédelmi Tanácsba. „Úgy érezzük, hogy a rendkívüli helyzet valami ilyen típusú tanácsot kíván, és azt hisszük, hogy erre szükség lehet, hiszen tényleg az ország vezetését operatív döntésekkel lekötő szervre van szükség, ahol ezek a vezető szervek, plusz a katonai vezetésnek a vezetői, tehát a vezérkari főnök gyors és operatív döntéseket tudjanak hozni. Tehát egyetértünk az MSZMP-vel, hogy szükséges ilyen Honvédelmi Tanácsnak a felállítása.” – mondta Tölgyessy Péter. Az MSZMP nevében Somogyvári István ezt azzal egészítette ki, hogy

<sup>76</sup> Uo.

<sup>77</sup> MNL OL P. 2117. 1. doboz, 143. i. sz.; *Kerekasztal-tárgyalások 1989. i. m. 3. kötet* 65. sz. dokumentum

a Honvédelmi Tanács hatáskörébe tartoznának az Országgyűlés által reá utalt döntések, továbbá a köztársasági elnöki hatáskör és a kormány hatáskörének a gyakorlása. Ezért az MSZMP az EKA álláspontjával értett egyet, amely egy nagyobb létszámú és egy komolyabb hatáskörrel felruházott Honvédelmi Tanácsot javasolt. Ezzel szemben a Harmadik Tárgyalófél elképzelése az volt, hogy a testület tulajdonképpen a kormányfőből, az Országgyűlés elnökéből, az államfőből, az Alkotmánybíróság elnökéből állna, amelyben a vezérkari főnök sem szerepelne. Somogyvári István azonban kijelentette: „Ilyen széles hatáskört, tulajdonképpen három fő hatalmi tényezőnek a hatáskörét gyakoroló testület nem állhat véleményünk szerint olyan szűk körű testületből, mint amit a tisztelt Harmadik Tárgyalófél javasol.” A Harmadik Oldal végül elfogadta a másik két tárgyalófél javaslatát.<sup>78</sup>

A rendkívüli állapot végül három külön kategóriában nyert szabályozást: a veszélyhelyzet elemi csapások esetén áll fenn, ilyenkor a kormány jogosult az Országgyűlés felhatalmazása alapján egyes törvényekkel ellentétes rendeleteket és intézkedéseket hozni. A rendkívüli állapotot „hadiállapot vagy idegen hatalom támadásának közvetlen veszélye” esetére szűkítették le, ezt csak a parlament, vagy akadályoztatása esetén a négy legfőbb közjogi méltóság egyetértése nyomán a köztársasági elnök hirdetheti ki, egyúttal Honvédelmi Tanácsot hozva létre. A szükségállapot belső lázadás, elemi csapás és ipari szerencsétlenség esetén léphetett életbe, a veszélyhelyzettel való átfedés feloldatlan maradt. A szükségállapot parlament nélküli kihirdetéséhez ugyanolyan folyamat vezet, mint a rendkívüli állapotéhoz, azonban ilyenkor a köztársasági elnök vezeti be a szükséges intézkedéseket, rendeleti úton. A parlamenti vita során a képviselők az alkotmányba iktatták, pontosan mikor tekinthető akadályoztatottnak a parlament, illetve hogy amint lehetőség nyílik a törvényhozás összehívására, azt meg kell tenni; és az Országgyűlés maga határoz az addig megtett intézkedésekről.<sup>79</sup>

Az alapjogi fejezet újrainrásához a már addig is hatályban levő ENSZ Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, a Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, valamint az Európa Tanácsnak az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezménye olyan igazodási pontot teremtett, amely – a többi kelet-európai új demokrácia számára is – mintaként szolgált. A munkához való jogot illetően nem tudtak konszenzusra jutni a felek abban, hogy a „munkához való jogot”, vagy csak a „munka szabadságát” ismerje-e el az alkotmány.

A munkához való jognak hatályos alkotmánybeli deklarálása is ideológiai értékpreferenciákkal volt terhelt. Az alkotmány 14. §-a ugyanis – csekély módosítástól eltekintve – 1949-től változatlanul hatályban maradt. Eszerint:

„14. § (1) A Magyar Népköztársaság társadalmi rendjének alapja a munka.

(2) Minden munkaképes állampolgárnak joga és kötelessége, hogy képességei szerint dolgozzék.

(3) Az állampolgárok munkájukkal, munkaversenyben való részvételükkel, a munkafegyelem fokozásával és a munkamódszerek tökéletesítésével a szocialista építész ügyét szolgálják.

<sup>78</sup> MNL OL P. 2117. 7. doboz, 16. i. sz.; *Kerekasztal-tárgyalások 1989. i. m. 4. kötet 73. sz. dokumentum.*

<sup>79</sup> Lásd: MNL OL P. 2117. 7. doboz, 16. i. sz.; *Kerekasztal-tárgyalások 1989. i. m., 4. kötet 73. sz. dokumentum.*

(4) A Magyar Népköztársaság a "Mindenki képessége szerint, mindenkinek munkája szerint" szocialista elv következetes megvalósítására törekszik."

1949-ben a munkával kapcsolatos szakasz a következő indoklással került be az alkotmányba:

„A szocialista fejlődés biztosítéka a termelés magasabb rendű megszervezése: a termelés eredményességének, a termelékenységnak az emelése. »A munka termelékenysége – mondja Lenin –, ez végeredményben az új társadalmi rend győzelme szempontjából a legfontosabb, a legfőbb dolog. A kapitalizmus a munkának olyan termelékenységét hozza létre, aminőt a jobbkormányrendszer nem ismert. A kapitalizmust azzal lehet véglegesen legyőzni és azzal fogjuk véglegesen legyőzni, hogy a szocializmus a munkának új, jóval magasabb termelékenységét hozza létre.« [...] A munka valóban nem csak jog és kötelesség, hanem »becsületbeli ügy« is. Ez a magasabb igényű munkatudat képes megteremteni egyedül a munka magasabb rendű tartalmát. Ez teszi alkalmassá a dolgozókat arra, hogy önként vállalt munkafegyelmével, a munkamódszernek a burzsoá rendszerben soha el nem érhető tökéletességével emeljék az ország termelési eredményeit, a termelvények minőségét és mennyiségét. [...] »A szocialista rendszer – írja Sztálin – első ízben teremti meg annak lehetőségét, hogy a versenyt valóban széles, valóban tömegméretekben alkalmazzák. Hogy valóban a dolgozók többségét vonják be az ilyen munkába, ahol megmutatják, hogy mit tudnak.«”<sup>80</sup>.

A parlamenti vita során az újabb és újabb módosító indítványok beterjesztése nyomán az alkotmány rögzítette az egyenlő munkáért egyenlő bért elvet, továbbá azt a szabályt, mely szerint mindenkinek joga van a munkája minőségének és mennyiségének megfelelő bérhez. A parlamenti vita során ezen pontosítások és átszerkesztések mellett történt néhány változtatás is, így került az alkotmányba a közérdekű adatok megismerésnek és terjesztésének joga, a magyar állampolgárok hazatérésének korlátozhatatlansága, illetve a szociális biztonsághoz való jog<sup>81</sup>.

Ami közelebbről nézve az igazságszolgáltatás intézményi átalakulást illeti, a rendszerváltozáshoz közeledve az Igazságügyi Minisztérium már korábban is igyekezett megszabadulni a pártállami irányítás szervezési jellegzetességeitől. Megszűnt a Törvényelőkészítő Főosztály viszont már az új Alkotmány előkészítését szolgálta az Alkotmányelőkészítő Kodifikációs Titkárság létrehozatala<sup>82</sup>. A Minisztérium irányító szerepének jövőendő változását jelezte az Igazságügyi Igazgatási Főosztály létrehozása. Nem létezett már a pártállam jellegzetes alakulata, az igazságügyi káderpolitikát meghatározó és előíró Személyzeti Főosztály. Munkaügyi és főleg szervezési feladatokat ellátó, hasonló elnevezésű főosztállyá alakult át.

<sup>80</sup> BEÉR JÁNOS – SZABÓ IMRE (összeállította és a magyarázatokat írta): *A Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló törvény és magyarázata*. Jogi és Államigazgatási Könyv- és Folyóiratkiadó, Budapest, 1951. 46–47. pp.

<sup>81</sup> A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt szövege. Magyar Közlöny 1989. 74. sz.

<sup>82</sup> RÉVÉSZ BÉLA: *Az államiság értékeinek újrafogalmazása a rendszerváltás vitáiban*. Acta Juridica et Politica, SZTE. Szeged, 2001. 21. p.

Ami viszont már a 80-as évek elejétől jelezte az Igazságügyi Minisztérium feladat-köreit illető nélkülözhetetlen változásokat az a bírósági szervezet, pontosabban az Igazságügyi Minisztérium és bíróságok kapcsolata megreformálásának igénye volt<sup>83</sup>. Kulcsár Kálmán 1988. június 29-i igazságügyi miniszteri kinevezése előtt még jogszociológusként hívta fel a figyelmet a „relatív bírói függetlenség” jelentőségére a hatalmi ágak megosztásának érvényre juttatásának folyamatában<sup>84</sup>, és ezen álláspontját a rendszerváltás időszakában is következetesen képviselte.

1987 júniusában megjelent a Beszélő folyóiratban a „Társadalmi szerződés (a politikai – kibontakozás feltételeiről)” című program-tanulmány. Ennek V. pontja tartalmazta a demokratikus ellenzéknek a bíróságokra vonatkozó követeléseit: „Független és ellenőrzött bíróságokra van szükség: szűnjön meg a bírói testület feletti igazságügyi minisztériumi gyámkodás, a hivatásos bírakat ne a Minisztérium jelölése alapján válasszák, ne a Minisztérium ossza be őket meghatározott bíróságokhoz.”<sup>85</sup>

Még 1988 novemberében az Igazságügyi Minisztériumban készült egy feljegyzés Kulcsár Kálmán miniszter részére az Igazságügyi Minisztérium átszervezésével összefüggő személyi kérdések témájában. Ebben a körben került első alkalommal annak leírására, hogy szükség van egy Országos Igazságügyi Tanács (ekkor még ennek nevezték), mint állami koordináló szerv létrehozására azért, mert az MSZMP KB „munkamódszereinek, szervezetének korszerűsítése folytán, mivel feltehetően megszűnik az igazságügyi szervek pártkoordinációja, a sokéves tapasztalatok szerint továbbra is szükség lesz egy koordináló testületre”.<sup>86</sup>

Amikor az Igazságügyi Minisztériumnak az MSZMP Központi Bizottsága 1989. február 20-21-i ülését is megjárta alkotmánytervezete az Országgyűlés elé került, ez már intézményes garanciákkal kívánta ellátni a bírói függetlenséget: „A bírói függetlenség személyi biztosítékait a bírák jogállására vonatkozó rendelkezések szabályozásával is biztosítani kell. Ennek megfelelően az alkotmányban kell rögzíteni, hogy a bírakat az államfő nevezi ki és menti fel. A kinevezés, illetőleg választás határozatlan időre szól. A bíró más közéleti tisztséget nem tölthet be, képviselőnek nem választható meg, továbbá tudományos és oktatói tevékenységen kívül más kereső tevékenységet nem vezethet. A bírói függetlenség kérdésével függ össze a bírák elmozdíthatatlansága is. E körben az Alkotmánynak le kell szögeznie, hogy a bírakat akaruk ellenére csak az illetékes bírói testület javaslata alapján, a bírósági törvényben meghatározott okok miatt lehet felmenteni, felfüggeszteni, áthelyezni vagy nyugállományba helyezni.”<sup>87</sup>

Bár 1989 nyarán a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások során elsősorban az Alkotmánybíróság körül folyt a vita, a középszintű egyeztető bizottság 1989. augusztus 30-i

<sup>83</sup> GATTER LÁSZLÓ: *Az igazságszolgáltatás reformja 1987-1997. Rendszerváltozás a bíróságok igazgatásában*. KIK - Kerszöv Kft. Budapest, 2004. 27. p.

<sup>84</sup> Kulcsár Kálmán általános érvennyel fogalmazta meg: „A »bírói hatalom« súlyát megnövelte egyrészt a bírói jogalkotás tényként való elismerése, másrészt a parlament és a kormányzat, tehát a végrehajtó hatalom »kiegyezése«”, KULCSÁR KÁLMÁN: *Politikai és jogszociológia*. Kossuth Kiadó. Budapest, 1987. 290. p.

<sup>85</sup> A dokumentum először a Beszélő c. független folyóirat szerkesztőségében készült, 1987 márciusa és júniusa között. A szövegezés munkáját Kis János, Kőszeg Ferenc és Solt Ottília végezte.

<sup>86</sup> Feljegyzés az Igazságügyi Minisztérium átszervezéséről. MNL OL XIX-E-1-p. 3.d. 20.509/1988/5. sz.

<sup>87</sup> Magyarország alkotmánya szabályozási koncepció. Igazságügyi Minisztérium, 1989. január 30. Országgyűlési Irattár és Levéltár Országgyűlési Irományok, 1985-1990. országgyűlési ciklus, 141–200. jelzetű kötet, 409. p.

ülésén Somogyvári István<sup>88</sup> ismertette a bíróságokra vonatkozóan a munkabizottságokban elhangzott különböző véleményeket:

„A vitakérdés a felek között abban volt, hogy az Ellenzéki Kerekasztal azt javasolta, hogy az alkotmányban a különbíróságok létre utaló rendelkezés szűnjön meg, ennek megfelelően a különbíróságokat mielőbb számoljuk fel. Ők ez alatt elsősorban kifejezetten a katonai bíróságok felszámolását értették.

Az MSZMP álláspontja ebben a kérdésben az, hogy tekintettel arra, hogy Magyarország új alkotmányának az Országgyűlés által elfogadott koncepciójában is szerepel, miszerint a különbíróságok felszámolása felé kell törekedni, delegációnk véleménye szerint amit most meg tudunk ebben a kérdésben lépni, azt lépjük meg. Véleményünk szerint ebbe az irányba mutat, hogy a választási bíráskodás körében nem különbíróságot hoztunk létre, hanem a Legfelsőbb Bíróságot bíztuk meg a választási bíróság funkciójának az ellátásával. Véleményünk, hogy a munkaügyi bíróságoknak a rendes bíróságok körébe vonása végrehajtható a mostani időszakban is. Ez szakmailag az Igazságügyi Minisztériumban elő van készítve.

A katonai bíráskodás tekintetében azt javasoljuk, hogy a katonai bíráskodás személyi és tárgyi hatásköre szűküljön, annak megfelelően, ahogy tulajdonképpen már csütörtökön a középszintű megállapodás létrejött az I/4-es bizottság<sup>89</sup> eredményeinek a tárgyalása során. Röviden ez azt jelentené, hogy a katonáknak a katonai bűncselekményeiben lenne a továbbiakban a katonai bíróságoknak hatásköre. A katonai bíráskodást jelenleg nem tudjuk teljes körűen felszámolni. (...)A Harmadik Tárgyalófélnek az a javaslata, hogy a Legfelsőbb Bíróság elnökhelyetteseit és a legfőbb ügyész helyetteseit ne az MSZMP által javasolt módon, vagyis ne a köztársasági elnök nevezze ki ezeket a személyeket, hanem az Országgyűlés.

A felek között egyetértés van abban, hogy a Legfelsőbb Bíróság elnökét és a Legfőbb Ügyészt természetesen az Országgyűlés nevezze ki, juttatná pozíciójába, itt a helyettesi kör kérdésében van a felek között vita. Mi úgy ítéljük meg, hogy nincs különösebb indoka annak, hogy a jelenlegi helyzet megváltozzon. Jelenleg az Elnöki Tanács hatáskörébe tartozik a helyettesi körnek a kinevezése, megválasztása. Mi úgy gondoljuk, hogy az új államfő ugyanezt a jogkört átvehetné.”<sup>90</sup>

A bírói függetlenség kérdésében kialakult konszenzus végül megjelent a politikai egyeztető tárgyalások 1989. június 13-a és szeptember 18-a közötti szakaszának lezárásáról szóló megállapodásban, majd ennek nyomán az Országgyűlés elfogadta az 1989. évi XXXI. alkotmánymódosító törvény vonatkozó rendelkezéseit:

<sup>88</sup> Somogyvári István 1989-ben főosztályvezetői besorolásban a Kisényi Géza által létrehozott Alkotmányelőkészítő Kodifikációs Titkárság munkatársa volt, egyben az MSZMP-t képviselte a háromoldalú tárgyalások plenáris és középszintű ülésein, valamint a munkabizottságokban. BOZÓKI, 8. kötet, 308–309. pp.

<sup>89</sup> A szakértői szinten működő politikai munkabizottságok közül az I/4-es bizottság a büntető törvénykönyv és a büntető-eljárási törvény módosításának elveivel foglalkozott.

<sup>90</sup> A rendszerváltás foratókönyve, 4. kötet 37–37. p.



„48. § (1) A Legfelsőbb Bíróság elnökét a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja, elnökhelyetteseit a Legfelsőbb Bíróság elnökének a javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki.

(2) A hivatásos bírákat törvényben meghatározott módon a köztársasági elnök nevezi ki.

(3) A bírákat tisztségükből csak törvényben meghatározott okból és eljárás keretében lehet elmozdítani.”<sup>91</sup>

Az 1990. évi választások után megalakult Antall-kormány 1990 őszén szabályozta újra az igazságügy-miniszter feladat- és hatáskörét.<sup>92</sup> Eszerint az igazságügy-miniszter látja el az igazságszolgáltatással összefüggő jogalkotási feladatokat, a miniszter gondoskodik arról, hogy a jogszabályok összhangban álljanak más jogszabályokkal, megfeleljenek a jogalkotás szakmai követelményeinek, illetőleg beilleszkedjenek az egységes jogrendszerbe. A jogszabály-előkészítés szakmai színvonalának emelése érdekében a miniszter tudományos kutatásokat kezdeményez, szervez és irányít. A miniszter képviseli a Kormányt az Alkotmánybíróság eljárásában, ha az eljárást a Kormány kezdeményezi vagy az kormányrendeletet, illetőleg annál magasabb szintű jogszabályt érint. A felügyeletet gyakorol az Országos Fordító- és Fordításhitelesítő Iroda, valamint a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága és a büntetés-végrehajtási intézetek működése felett.

Az új vezetés feladatai közé tartozott az új államigazgatási struktúrát tükröző minisztériumi szervezet kialakítása, amit önmagában indokolt a politikai, a közigazgatási államtitkári és a helyettes államtitkári tisztségek létrehozása, valamint a tárcához igazodó feladatkörök meghatározása. Létrejött a Miniszteri Kabinetiroda, a Szervezési és Munkaügyi Főosztály helyett új főosztályként megalakult az igazgatási feladatokat ellátó Titkárság, valamint a Munkaügyi Főosztály, a Számítástechnika Alkalmazási Központ pedig Jogi Informatikai Főosztály elnevezéssel a Minisztérium szerves részévé vált. A kodifikációs feladatok elvégzésére megalakult az Igazságügyi Kodifikációs Főosztály. Ügykörébe került a bírósági, a közjegyzői, valamint az ügyvédi szervezettel, az igazságügyi szakértőkkel, a büntetés-végrehajtással és a bírák, továbbá a büntetés-végrehajtási testület jogállásával összefüggő jogszabályok előkészítése.

Megszűntek a kis kodifikációs egységek, a Vállalati Jogi Szakértői Csoport, a KGST és a Közös Piaci Ügyek Szakértői Csoportja, valamint az Alkotmányjogi Szakértői Csoport. Ezen egységek feladatkörét a Civilisztikai és Gazdasági Jogi, a Közjogi és a Nemzetközi Jogi Főosztály vette át. Felszámolásra került a főosztályokon belüli osztály és csoporttagozódás, a munkaügyi feladatok ellátása pedig a Pénzügyi Főosztály hatáskörébe került. A Nemzetközi Jogi Főosztályon belül megalakult az Emberi Jogi Osztály, a Civilisztikai és Gazdasági Jogi Főosztályon pedig Közös Piaci Osztály alakult, amely a magyar jogrendszernek az EGK jogával való harmonizációját kívánta koordinálni.<sup>93</sup> A szervezeti átalakulásokat végül az Igazságügyi Minisztérium új ügyviteli szabályzata, az igazságügy-miniszter 3/1992. (IK 4.) IM utasítása rögzítette.

<sup>91</sup> A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt szövege. Magyar Közlöny 1989. 74. sz.

<sup>92</sup> 41/1990. (IX.15.) Korm. rendelet.

<sup>93</sup> 7/1991. (IK 11.) IM utasítás.

\*

A rendszerváltást követően, de részben már azt megelőzően is, az igazságtételi jogalkotás, illetve a történeti kutatások jelentős része fordult a kommunista időszak törvénysértő eljárásai, perrei felé, hiszen ekkorra kiderült, hogy XX. századi diktatúrák fedezték: „a büntetőeljárás nemcsak (sőt, elsősorban nem) az igazságszolgáltatás eszköze, hanem más, attól független célok megvalósítására is használható.”<sup>94</sup> Ekkoriban a szovjet / orosz, de a nyugati kutatások is nagy érdeklődést mutattak a Szovjetunióban zajlott nagy koncepciós perek iránt, a magyarországi kutatások pedig elkezdték feltárni az első koncepciós pereket - Pócspetri, MAORT, Mindszenty, - majd gyorsan sorra kerültek a kulákperek, az egyháziak elleni perek, illetve szinte tömeges méretekben az 1956 utáni megtorlások pereinek feldolgozásai. Mindezek az esetek arra hívták fel a figyelmet, hogy a kommunista jogrendszerekben általában formálisan deklarált jogvédő alapelvek önmagukban nem jelentenek semmiféle biztosítékot arra, hogy az igazságszolgáltatás ne szegődhetne (esetleg kényszerülne) a cinikus diktatúra - beleértve a korszak Igazságügy-minisztériumait - szolgálatába. Ami pedig a pártirányítás mechanizmusának korai, politikai szociológiai kritikáját illeti, érdemes Bihari Mihálynak, kezdetben röpiratként terjesztett és feledni látszó „Reform és demokrácia” című munkájának ide vonatkozó mondanivalóját citálni: „A bolsevik típusú kommunista párt megkülönböztető jegye, s minden nem elit jellegű párttól elkülönítő jellemzője, hogy nem egyszerűen az azonos ideológiát elfogadó emberek összessége, hanem élcsoport. Önmagát élcsoportnak és az egyedüli tudományos politikai világnézet hordozójának tételezve, önképében az átlagemberek, a munkásosztály és a társadalom fölé kerül. Ez az ideológiai élcsoport és elitpárt önkép, pozitív autosztereotípiát akkor is áthatja a tagokat, és főleg a párt vezetőit, ha a társadalom többi tagja egyáltalán nem ismerik el sem élcsoport, sem kiváltságos ideológiai elitpárt jellegét (ez a negatív heterosztereotípiát), mert e pártöntudat a visszaigazolást és legitimációt nem mástól nem a társadalomtól várja.”

A bírói hatalom és függetlenség megerősítésére tett javaslatok közül a bírák választási rendjének újraszabályozása került az első helyre. Az igazságszolgáltatás pártirányításának teljes felszámolása érdekében szükségesnek tartja a bírósági szervezet egész rendszerének kivonását az Igazságügyi Minisztérium felügyelete és irányítása alól. Biztosítani kell a bírói függetlenség jogi, szervezeti és személyi garanciáit. Jelentősen javítani kell a bírói kar egzisztenciális feltételein, megállítva a szakmai kontraszelekciót. Végül pedig teljesen függetleníteni kell az Ügyvédi Kamarát, illetve az Igazságügyi Minisztérium felügyeleti jogát minden vonatkozásban meg kell szüntetni.<sup>95</sup>

Nem sokaknak tűnt fel az MSZMP Központi Bizottságának 1988. november 22-i ülésének második napirendi pontja, hiszen ez a kommunista pártok történetéből jól ismert sokadik szervezeti és munkamódszerbeli változásokat ígérte. Nem derült ki sokkal több Grósz Károly főtitkár sajtótájékoztatójából sem. Rámutatott arra, hogy a kormánynak szabadabb kezdet kell adni feladatainak az ellátásában, támogatni kell a kormányt,

<sup>94</sup> KAHLER FRIGYES: *Igazságszolgáltatás – jogszolgáltatás*. in: uő. *Szemtől-szembe a múlttal*. Budapest, Kairosz Kiadó. 1999. 113. p.

<sup>95</sup> BIHARI MIHÁLY: *Reform és demokrácia*. Medvetánc. Az 1987/2. szám melléklete. ELTE - MKE. Budapest, 1987. 174., 218. p.

bár lehetnek részkérdések, amelyekben a Központi Bizottság álláspontja eltér a kormány napi döntésétől. „A kormány akkor tudja eredményesen betölteni e rendkívül bonyolult és nehéz időszakban a feladatát, ha egyrészt teljes politikai bizalmat érez a Központi Bizottság részéről, szabad kezet kap a gyakorlati folyamatok irányításában, miközben a Központi Bizottság vállalja, hogy a kormányzati szándékot, törekvést igyekszik elfogadtatni a pártmozgalmon belül.”<sup>96</sup>

A KB határozata kissé pontosabban fogalmazott: „A Központi Bizottság tiszteletben tartja az Országgyűlés kizárólagos törvényalkotói szerepét, a Minisztertanács önállóságát és felelősségét a kormányzati munkában. Támogatja a kormány tevékenységét. Megszünteti a kormányzati tevékenységi körök – közöttük a kül-, és belügyek, a honvédelem – közvetlen irányítását, a párt és az állami testületek működésének párhuzamosságait.” A minisztériumok fölötti közvetlen pártirányítás megszüntetése – még ha a „közvetett” irányítás lehetőségét nyitva hagyta is a határozat – mindenképpen fordulatot jelentett az állam pártirányításának négy évtizedes történetében. Az történt, amire kevesen számítottak: a párt „kivonult” az államból. Hogy ez nem ment egyik napról a másikra, és a negyven éves beidegződések egészen a rendszerváltásig működtették a kapcsolattartás reflexeit, arra több példát is fel lehet hozni. De maga a határozat egyértelműen fogalmazott: a párt „megszünteti a kormányzati tevékenységi körök – közöttük a kül-, és belügyek, a honvédelem – közvetlen irányítását”.

A rendszerváltás óta eltelt időszak történet- és politika és jogtudományi kutatásai jelentős eredményeket tudnak felmutatni mind az igazságügy pártirányítása természetének feltárása, mind pedig az Igazságügyi Minisztériumnak az igazságszolgáltatás igazgatása területén betöltött szerepe vonatkozásában.

Azt, hogy az igazságszolgáltatás és általában az államiság demokratikus átalakításában milyen szerepet játszottak a nyilvánosság előtt zajlott szakmai és társadalmi viták, jól illusztrálhatják Szabad Györgynek az Ellenzéki Kerekasztal utolsó ülésén, 1990. április 27-én – már a választások után – elmondott szavai: „a rendszerváltás véghezvitelében az Ellenzéki Kerekasztal egész együttese olyan szerepet játszott, ami azt kell hogy mondassa velünk, hogy a mai nap indokolja, miszerint az Ellenzéki Kerekasztal egészét győztesnek minősítsük abban, hogy sikerült a monolitikus politikai rendszert felszámolni, az alkotmányos Magyarország helyreállításának lehetőségét megteremteni, és ehhez képest másodlagos jelentőségűnek mondani azt, hogy az első újra szabad választásokon éppen milyen szervezet vagy milyen szervezetek aratták a nagyobb, milyen szervezet vagy szervezetek aratták a kisebb sikert. Tényleg nem frázis: az alkotmányát visszanyert nép valamennyi, az Ellenzéki Kerekasztalban részt vevő szervezet segítségével jutott vissza jogaihoz, az Ellenzéki Kerekasztal egészét tekinthetjük a siker megalapozójának.”<sup>97</sup>

<sup>96</sup> GRÓSZ KÁROLY: *Modern kommunista pártot – jól működő szocializmust*. Népszabadság. 1988. november 23. 3. p.

<sup>97</sup> MNL OL P. 2117. 2. doboz, 145. i. sz.; *Kerekasztal-tárgyalások 1989. i. m.*, 5. kötet 94. sz., dokumentum.

## BÉLA RÉVÉSZ

DEBATES OF TRANSFORMATION OF THE JUDICIARY DURING  
THE REGIME CHANGE

## (Summary)

The post-Communist transition is a new, unknown political change of history, where not only the earlier dictatorial political system is replaced by a more liberal and democratic one but also the collectivized and centrally planned economy is replaced by a market economy based on private ownership. Successful transition means the establishment of democratic system based on human rights, and a return to capitalism in the countries of the region.

In Hungary by the summer of 1989 the opposition began to jell. In National Roundtable Negotiations, they extracted concession after concession from the party regarding the shapes of the new party-law, the new Constitution, and the political process Hungary was to include as the firmament of its new political structure. In fact, what was called the roundtable actually was triangular. One side was occupied by the ruling communist party, which later has changed its name to the Hungarian Socialist Party, reflecting its strong reformist inclinations. The second side of the triangle was occupied by the main opposition parties at that time, led by the Hungarian Democratic Forum, the Alliance of Free Democrats, the Young Democrats, and the Smallholders Party. The third side was occupied by other organizations influential in Hungarian society – primarily labour unions. What type of political regime do we really want; what is meant by political democracy; what could be the ideal political value-system for the country and for the people? These were the main issues in the negotiations at the National Roundtable between the power elite and the opposition forces, when a new, democratic system was first formulated. The Communist party, ever on the defensive, had to yield greater and greater concessions to the opposition, the new political structure of the nation must be firmly ground in democracy. However, the Rule of Law and the democratic state was being born again. Finally the Parliament proclaimed Hungary an independent republic. A new and practically democratic constitution was promulgated, and Hungary began to take the first real step on the road to a multi-party democratic system.

The political transition in 1989-90 created the basis of the rule of law in the country and gave rise to a gradually evolving reform in jurisdiction. To understand the significance of the judicial reform one has to be familiar with the previous structure of judicial administration, most importantly with the fact that in conformity with the socialist state model the judiciary and the executive were closely interwoven. Apart from the Supreme Court, whose president was elected by Parliament, the connection between the executive and the judiciary in the case of all other courts was ensured by the Minister of Justice. The control and administration of the county and local courts fell under the competence of the Minister, thereby dividing the theoretically single judicial system in administrative matters. The professional guidance of adjudication was a responsibility of the Supreme Court, however, within the framework of its right to supervise the functioning

of the courts, the Minister of Justice continuously examined and guided the professional judicial activity of the courts as well.

In Hungary the process of transition was more elaborate and longer than elsewhere and concluded from conscious political thinking and not that much from spontaneity and the storm of indignation. From among the East-Central European countries that started their way towards democracy, it was only Hungary where the transition was a most thoughtful process. It was only the Hungarian elite – both new and old – which had the time and the possibility in the region to think about the questions. This feature of the transition was a major advantage and concluded both from the particularities of the previous regime and also from the political and legal cultural tradition of the country which prefers legal, moral and political values.